



Angebote für erwachsene Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen

Bedarfsanalyse und Planung für die Periode 2021 bis 2023

Bericht des Departementes des Innern vom 29. Juni 2021



Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
2	Ausgangslage	5
2.1	Auftrag und Abgrenzung	5
2.2	Subjektorientierung – vermehrt ambulant vor stationär	6
3	Vorgehen	8
3.1	Planungsbereich	8
3.2	Datengrundlage	10
3.3	Arbeitsschritte	10
3.4	Beteiligung der Anspruchsgruppen	11
3.5	Monitoring	11
4	Aktuelle Situation: Das Angebot und seine Nutzung im Kanton St.Gallen	11
4.1	Allgemeine Entwicklung	12
4.1.1	Entwicklung Leistungsnutzende	12
4.1.2	Entwicklung Angebot	16
4.2	Entwicklungen in den Leistungsbereichen	18
4.2.1	Leistungsbereich Wohnen	18
4.2.2	Leistungsbereich Tagestruktur ohne Lohn (TSoL)	19
4.2.3	Leistungsbereich Tagestruktur mit Lohn (TSmL)	21
5	Wichtige Einflussfaktoren auf den zukünftigen Bedarf	22
5.1	Demografie	22
5.2	Individualisierung	23
5.3	Entwicklungen bei der Invalidenversicherung (IV)	24
5.4	Auswirkungen der Corona-Pandemie	24
6	Schlussfolgerungen für die Angebotsstrategie	25
6.1	Schlussfolgerungen für das Angebot insgesamt	25
6.2	Schlussfolgerungen für spezifische Anspruchsgruppen	26
6.2.1	Personen in ambulanten und privaten Betreuungssettings	27
6.2.2	Personen mit tiefem Unterstützungsbedarf und hoher Selbständigkeit	27
6.2.3	Personen mit psychischer Behinderung	27
6.2.4	Personen mit Behinderung aufgrund einer Autismus-Spektrum-Störung	27
6.2.5	Jüngere Personen mit neuem Selbstverständnis	28
6.2.6	Ältere Personen mit Behinderung	28



6.2.7	Personen mit besonders hohem Unterstützungsbedarf	28
7	Angebotsstrategie für die Periode 2021 bis 2023	28
7.1	Bereichsübergreifende strategische Ziele und Massnahmen	29
7.1.1	Neues Finanzierungsmodell mit Gesetzesrevision vorbereiten	29
7.1.2	Verbindliche Kriterien bei Infrastrukturvorhaben	29
7.1.3	Förderung der Entwicklung durch Innovationsprojekte	29
7.1.4	Bildung und Beratung als komplementäre Leistungen verstärken	30
7.1.5	Schnittfläche mit der Psychiatrie	30
7.2	Angebotsziele und Massnahmen je Leistungsbereich	31
7.2.1	Leistungsbereich Wohnen	31
7.2.2	Leistungsbereich Tagesstruktur ohne Lohn	33
7.2.3	Leistungsbereich Tagesstruktur mit Lohn	34
8	Quantitative und qualitative Auswirkungen	35
8.1	Quantitative Ausweitung des Angebots – mehr Plätze durch mehr Nachfrage	35
8.2	Qualitative Anpassungen - Kosten je Platz	35
8.3	Kostensteuerung durch Umbau	36
8.4	Finanzielle Auswirkungen	36
9	Ausblick	37
10	Anhang	37



1 Zusammenfassung

Der Kanton St.Gallen hat nach dem Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26; abgekürzt IFEG) für ein bedarfsgerechtes Wohn- und Tagesstrukturangebot für erwachsene Menschen mit Behinderung zu sorgen, die auf spezialisierte Betreuung angewiesen sind. Dazu erstellt das zuständige Departement des Innern nach Art. 13 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4; abgekürzt BehG) in einem Rhythmus von drei Jahren eine Bedarfsanalyse und Angebotsplanung. Im dritten Planungsbericht, der nun der Regierung des Kantons St.Gallen zur Genehmigung vorgelegt wird, wird das Bewährte fortgesetzt und gleichzeitig der schrittweise Umbau zu einer vermehrt ganzheitlichen Betrachtung von ambulanten und stationären Angeboten sowie einer verstärkt subjektorientierten Angebotsplanung vorbereitet. Zu berücksichtigen sind ferner die aktuellen finanzpolitischen Rahmenbedingungen.

Der St.Galler Planungsbericht zeichnet sich weiterhin dadurch aus, dass er auch qualitative Aspekte aufnimmt. Der Bericht wurde gegenüber den vorangegangenen wesentlich verschlankt und legt den Fokus vermehrt auf die Umsetzung. Der Einbezug der Anspruchsgruppen und des Branchenverbandes mit Vertretenden der Einrichtungen wurde nochmals intensiviert. Der Planungsbericht bietet insbesondere für die Trägerschaften eine verbindliche und gute Basis, die Auswirkungen des prognostizierten Bedarfs auf die eigenen Einrichtungen zu beurteilen.

Der vorliegende Bericht zeigt, wie sich der Bedarf der Leistungsnutzenden und das aktuelle Angebot gestalten und in den letzten Jahren verändert haben. Die Anzahl der Nutzenden im stationären Bereich ist in den letzten Jahren gestiegen. Gründe dafür sind, dass durch die höhere Lebenserwartung die Plätze länger belegt bleiben und gleichzeitig die Ausgliederungstendenz des ersten Arbeitsmarkts weiter zunimmt, was vor allem Personen mit psychischen Behinderungen betrifft. Eine wachsende Anzahl Personen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf (z.B. herausforderndes Verhalten) fordert das System zusätzlich.

Der Auslastungsgrad der St.Galler Einrichtungen ist hoch. Es ist absehbar, dass auch in den kommenden Jahren mit einer Erhöhung der Anzahl Nutzenden zu rechnen ist. Währenddessen ermöglicht nur ein bedarfsgerechtes innerkantoniales Angebot, dass der Kanton die Kosten selbst steuert und die Wertschöpfung im Kanton verbleibt. Eine unnötige Abwanderung in ausserkantonale Angebote, die weiterhin durch den Herkunftskanton zu bezahlen sind, soll möglichst verhindert werden. Andererseits ist die interkantonale Verflechtung eine Tatsache sowie eine wichtige Errungenschaft. Sie garantiert Menschen mit Behinderung, dass ihre Wahlfreiheit nicht weiter eingeschränkt wird und ermöglicht den Einrichtungen, ihre Angebote über die Kantonsgrenzen hinaus anzubieten und regional abzustimmen.

Basierend auf einer ausführlichen Situationsanalyse und einer Einschätzung der Entwicklungen über die nächsten Jahre legt der Planungsbericht eine Angebotsstrategie mit den Angebotszielen für die Periode 2021 bis 2023 fest. Damit das Angebot die Nachfrage weiterhin decken kann und ausreichend Wohn-, Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, ist ein Ausbau des Angebots in der nächsten Planungsperiode unausweichlich. Der geplante Ausbau des gesamten Angebots für die Planungsperiode 2021 bis 2023 beträgt rund 5 Prozent, wobei diese Zunahme der Plätze nicht im gleichen Mass eine Zunahme der Kosten zur Folge hat. Im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Trägerschaften werden bei der Anpassung der Leistungsvereinbarungen diejenigen Vorhaben priorisiert, die zur Erreichung der Angebotsziele den besten Beitrag leisten. Ohne diesen massvollen und kostenbewussten innerkantonalen Ausbau von Angeboten kann der bundesrechtliche Gewährleistungsauftrag nicht erfüllt werden bzw. erhöht sich die Abhängigkeit von ausserkantonalen Angeboten noch weiter.



Mittel- bis langfristig ist das System an das wachsende Bedürfnis nach selbstbestimmten und individualisierten Lebens- und Arbeitssituationen anzupassen. Grundsätzlich ist die Durchlässigkeit weiter zu verbessern und Fehlanreize sowie Finanzierungslücken vor allem bei ambulanten Angeboten sind zu beseitigen. Mittel- bis langfristig ist geplant, eine individuelle Bedarfserfassung aufzubauen und damit die Finanzierung noch stärker am individuellen Bedarf der einzelnen Person auszurichten – nur so kann eine kostendämpfende Entlastung des stationären Bereichs durch ambulante Angebote überhaupt eingeleitet werden. Ergänzend dazu müssen Beratungs- und Bildungsangebote auf- und ausgebaut werden. Auch die Angebotslandschaft muss diesen Entwicklungen folgen können. Dazu sind Infrastrukturprojekte künftig noch stärker auf ihre Zukunftsorientierung hin zu prüfen. Mittel- und langfristig steht die stationäre Angebotslandschaft im Kanton St.Gallen vor grösseren strukturellen Veränderungen.

2 Ausgangslage

2.1 Auftrag und Abgrenzung

Das Departement des Innern erstellt in einem Rhythmus von drei Jahren die Planung eines bedarfsgerechten und wirtschaftlichen stationären Wohn- und Tagesstrukturangebots für erwachsene Menschen mit Behinderung. Nach Art. 13 des Gesetzes über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4; abgekürzt BehG) ist diese von der Regierung des Kantons St.Gallen zu genehmigen. Der vorliegende Planungsbericht ist der Dritte seit dem Inkrafttreten des BehG.

Die Bereitstellungspflicht der Angebote durch die Kantone ist im Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (SR 831.26; abgekürzt IFEG) festgehalten. Der Kanton St.Gallen stellt die Angebote nicht selber bereit, sondern finanziert die Aufenthalte der Menschen mit Behinderung in den von privaten Trägerschaften bereitgestellten Angeboten. Im Planungsbericht wird der quantitative und qualitative Bedarf ermittelt und darauf basierend das spezialisierte Angebot geplant (Wohnangebote, Werkstätten und Tagedstrukturen ebenso wie ambulante Angebote). Für den Kanton bildet die Planung eine Grundlage für die Beurteilung der Anträge von den privaten Trägerschaften bezüglich Angebotsausbau oder -umbau. Auch dient er als Grundlage für die Schätzung der Kostenentwicklung. Für die privaten Trägerschaften ist der Planungsbericht Basis für die Entwicklung des eigenen Angebots. Die Nutzerinnen und Nutzer bzw. deren Vertreterinnen und Vertreter erhalten einen Überblick über die Angebotsvielfalt und über die Richtung von zukünftigen Entwicklungen.

Abzugrenzen ist der Planungsbericht vom Wirkungsbericht Behindertenpolitik. Dieser evaluiert nach Art. 3 BehG periodisch die Wirkung der kantonalen Gesetzgebung im Bereich Behinderung. Der erste Wirkungsbericht erschien Ende 2018.¹ Er zeigt Schnittstellen des Themas Behinderung zu anderen Staatsaufgaben und bettet das Thema in eine gesamtgesellschaftliche Betrachtungsweise ein. Der Wirkungsbericht definiert auch die allgemeine Stossrichtung der zukünftigen Behindertenpolitik. Diese soll die Stärkung der Selbsthilfe und Eigenverantwortung von Menschen mit Behinderung sowie die vermehrte Subjektorientierung und die Maxime «ambulant und stationär» in den Fokus rücken. Der letzte Wirkungsbericht legte einen Schwerpunkt auf die Zusammenhänge zwischen stationären und ambulanten Unterstützungsangeboten und benannte Massnahmen zur Erhöhung der Durchlässigkeit der verschiedenen Angebote.

¹ Wirkungsbericht Behindertenpolitik Kanton St.Gallen, abrufbar unter www.soziales.sg.ch → Behinderung → Behindertenpolitik.



Der nächste Wirkungsbericht erscheint voraussichtlich im Jahr 2023. Die im Wirkungsbericht definierte grundsätzliche Stossrichtung der Behindertenpolitik im Kanton St.Gallen, der Schwerpunkt auf die Subjektorientierung, bildet auch die Grundlage des vorliegenden Planungsberichts.

2.2 Subjektorientierung – vermehrt ambulant vor stationär

Sowohl auf der strategisch-politischen Ebene als auch im operativen Bereich bei den Anbietenden zeigt sich die Bewegung hin zur Subjektorientierung immer stärker. Gemeint ist damit, dass eine Angebotspalette entsteht, aus der das Individuum das für sich richtige Angebot auswählen kann. Für die einen ist dies eine ambulante Unterstützung in einer regulären Wohnumgebung, für die anderen ein stationäres Angebot mit umfassender Betreuung. Auf der strategisch-politischen Ebene wird der Trend auch vom Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (SR 0.109; abgekürzt UN-BRK) vorgegeben. Die UN-BRK postuliert die Selbstbestimmung, Inklusion und Wahlfreiheit von Menschen mit Behinderung. Die Bestimmungen dieses Übereinkommens gelten ohne Einschränkung oder Ausnahme für alle Teile eines Bundesstaates (Art. 4 Abs. 5). Prinzipiell geht es also um ein bedarfsgerechtes und individuell abgestimmtes Zusammenspiel ambulanter *und* stationärer Angebote. Betrachtet man den Ist-Zustand und die absehbare Entwicklung ist es aber so, dass die Entwicklungen in Richtung ambulant *vor* stationär gehen, was auf längere Sicht auch Kostenvorteile mit sich bringen dürfte. Für den Angebotsbereich bedeutet dies also, dass die Anbietenden ihr Angebot insgesamt stärker hin zu ambulanten Dienstleistungen ausrichten und weg von traditionellen, stationären Angeboten. Im Bereich Wohnen erfolgt eine Angebotsdiversifikation mit starker Durchlässigkeit vom Wohnen im Heim mit hohem Unterstützungsbedarf über Aussenwohngruppen bis hin zum Wohnen in einer eigenen Wohnung mit geringem Bedarf an ambulanter Unterstützung. Im Arbeits- und Beschäftigungsbereich erfordert die Berücksichtigung von mehr Wahlfreiheit eine stärkere Orientierung an der bestehenden Nachfrage von Menschen mit Behinderung. Dies bedingt mehr Flexibilität der Leistungserbringenden und ein regelmässiges Monitoring über die kantonalen Entwicklungen der Nachfrage, um möglichst zeitnah auf mögliche Veränderungen der Nachfrage adäquat zu reagieren.

Entwicklung in anderen Kantonen

Für die Kantone ist vor allem Art. 19 der UN-BRK bedeutsam: Menschen mit Behinderung dürfen ihren Aufenthaltsort selbst wählen und eigenständig entscheiden, wo und mit wem sie leben wollen. Vor allem dürfen sie z.B. aufgrund des bestehenden Angebots nicht faktisch dazu verpflichtet werden, in besonderen Wohnformen (traditionelle Heime) zu leben. Die Ausgestaltung der kantonalen Angebote orientiert sich seit einigen Jahren verstärkt am individuellen Bedarf und den Wünschen von Menschen mit Behinderung (Subjektorientierung).

Aktuell finanziert der Kanton St.Gallen, wie die meisten anderen Kantone auch, die Einrichtungen für Menschen mit Behinderung nach dem Prinzip der pauschalen subjektorientierten Objektfinanzierung. Das Geld fliesst also an die Einrichtung. In verschiedenen Kantonen wird dieses Finanzierungssystem zunehmend von einem subjekt- und bedarfsorientierten System abgelöst:

- Im Kanton Zürich wurde im Jahr 2018 die Motion «Selbstbestimmung ermöglichen durch Subjektfinanzierung» vom Kantonsrat angenommen. Aktuell werden die Grundlagen für eine künftige Subjektfinanzierung geschaffen. Die Motion verlangt, dass Menschen mit einer sozialversicherungsrechtlich anerkannten Beeinträchtigung auf der Basis einer individuellen Bemessung des Unterstützungsbedarfs finanzielle Unterstützung erhalten, unabhängig davon, ob sie in einer Institution oder ausserhalb einer Institution leben und/oder arbeiten. Die entsprechende Revision des kantonalen Gesetzes über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen soll voraussichtlich im Jahr 2021 abgeschlossen werden.



- In den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft trat im Jahr 2017 das Gesetz über die Behindertenhilfe in Kraft. Mittels individueller Bedarfsermittlung sollen Menschen mit Behinderung die Unterstützung erhalten, die sie benötigen. Die Ermittlung des Bedarfs erfolgt je nach Leistungsform anhand des individuellen Hilfeplans (IHP) oder mit dem Instrument zur Erfassung des individuellen Betreuungsbedarfs (IBB). Solange die unterstützte Person in einer Einrichtung wohnt, läuft der Finanzfluss an die Einrichtung. Die Finanzierung von nicht-institutionellem ambulanten Wohnen wird hingegen als reine Subjektfinanzierung mit einem persönlichen Budget vollzogen.
- Der Kanton Zug lancierte im Jahr 2017 das Projekt «InBeZug»² (Individuelle und bedarfsabhängige Unterstützung für Zugerinnen und Zuger mit Behinderung). Das Gesetz über soziale Einrichtungen befindet sich in Revision. Ein zentrales Anliegen der Revision betrifft die Etablierung und Stärkung von ambulanten Angeboten. Menschen mit Behinderung werden im ambulanten Bereich künftig sowohl Fachleistungen von Institutionen als auch Assistenzleistungen von privaten Leistungserbringenden oder Angehörigen beziehen können. Vorgesehen ist die Implementierung einer unabhängigen Stelle, die den individuellen Bedarf abklärt. Analog zu den Kantonen Basel Land und Basel Stadt sind auch im Kanton Zug die Methoden IHP und IBB relevant.

Relevanz für den Kanton St.Gallen

Das Departement des Innern hielt bereits im Planungsbericht 2018 bis 2020 fest, dass Beratungsangebote und ambulante Unterstützungsangebote zu stärken seien, damit Menschen mit Behinderung möglichst mit ambulanten Leistungen wohnen und arbeiten können. In den nächsten Jahren ist – analog zu anderen Kantonen – auch im Kanton St.Gallen eine Revision des BehG zu prüfen, damit die gesetzlichen Rahmenbedingungen und der Handlungsspielraum des Kantons mit den Entwicklungen in der Behindertenpolitik in Einklang gebracht werden können.

Aufgrund der dargelegten Ausgangslage orientiert sich die vorliegende Angebotsplanung an den folgenden Grundsätzen:

- Im Bereich der Unterstützung von Menschen mit Behinderung zeichnen sich grundlegende Veränderungen ab. Es ist abzusehen, dass dadurch die Angebotslandschaft mittel- bis langfristig eine andere Gestalt annehmen wird. Zum jetzigen Zeitpunkt sind die Auswirkungen aber noch schwer vorhersehbar, sodass für die Planungsperiode 2021 bis 2023 noch keine grundlegenden Systemumstellungen vorgenommen bzw. diese erst vorbereitet werden. Dennoch sind die aktuellen Entwicklungen planungsrelevant und die Erkenntnisse fliessen in die Angebotsplanung mit ein.
- Die Nutzerzahlen im stationären Bereich sind in den letzten Jahren linear angestiegen. Dies ist primär auf die demografische Entwicklung (Bevölkerungswachstum, steigende Lebenserwartung), aber auch auf eine Zunahme von Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung zurückzuführen. In diesem Zusammenhang besteht auch für die kommende Planungsperiode ein wachsender Bedarf an Plätzen im stationären Bereich. Gleichzeitig besteht ein Bedarf an qualitativer Angebotsverlagerung: Der Ausbau von ambulanten Angeboten soll unter der Prämisse der Förderung des selbstbestimmten Lebens und Arbeitens sowie der sozialen Teilhabe der steigenden Nachfrage gerecht werden.
- Die Angebotsverlagerung und -diversifikation benötigen nicht nur Zeit, sondern auch eine enge Zusammenarbeit der involvierten Akteurinnen und Akteure bei der Gestaltung der zukünftigen Angebotslandschaft. Bedeutsam ist für den Kanton die Kooperation mit der Branche. Für den Kanton ist eine hohe Transparenz gegenüber den Anspruchsgruppen wichtig (siehe Ab-

² Abrufbar unter www.zg.ch → Behörden → Direktion des Innern → Kantonales Sozialamt → Soziale Einrichtungen → 2. Projekt InBeZug.



schnitt 3.4). Der Kanton bildet in Absprache mit der Branche die notwendigen Rahmenbedingungen, damit die Leistungserbringenden die Weiterentwicklung des Angebots angemessen im Hinblick auf den Bedarf von Menschen mit Behinderung umsetzen können.

- Die aktuellen Entwicklungen werden nicht zuletzt auch Auswirkungen auf die Infrastruktur der Einrichtungen haben. Der Richtungswechsel hin zu mehr Flexibilisierung und Diversifikation stellt langfristige Bauvorhaben grundsätzlich infrage. Diese werden in Zukunft noch genauer geprüft und auf die Möglichkeit von Um- und Mehrfachnutzung bewertet werden müssen. Wo immer möglich werden flexible und gesellschaftsnahe Mietlösungen zu bevorzugen sein.
- Während sich die Veränderungen im Bereich Wohnen deutlich abzeichnen, gibt es auch im Bereich Tagesstrukturen erste Hinweise und das Bedürfnis auf eine anstehende Veränderung. Auch im Bereich Arbeit steht für den Kanton St.Gallen die Inklusion von Menschen mit Behinderung im Vordergrund. Der Kanton wird die Trends im Bereich Tagesstrukturen kantonsübergreifend genau verfolgen und allfällige Massnahmen ergreifen. Fest steht, dass bei den Werkstätten im Hinblick auf die soziale Teilhabe zukünftig Handlungsbedarf besteht.
- Die finanziellen Rahmenbedingungen werden sich voraussichtlich in der Folge der Corona-Krise verändern. Aufgrund der steigenden Nutzerzahlen ist dies besonders bedeutungsvoll.

3 Vorgehen

In diesem Abschnitt wird zuerst inhaltlich eingegrenzt, was genau im Planungsbericht untersucht wird. Anschliessend wird aufgezeigt, auf welcher Datengrundlage die Planung für die nächsten Jahre aufbaut und wie sie konkret erarbeitet wird.

3.1 Planungsbereich

Zielgruppe

Nach Art. 2 IFEG sind die Kantone verpflichtet, invaliden Personen mit Wohnsitz im Kanton ein adäquates Angebot an Einrichtungen zur Verfügung zu stellen. Mit invaliden Personen sind nach Art. 8 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1; abgekürzt ATSG) Personen mit einer voraussichtlich bleibenden oder längeren Zeit dauernden ganzen oder teilweisen Erwerbsunfähigkeit gemeint. Folglich haben nach IFEG theoretisch alle IV-Rentnerinnen und IV-Rentner Anspruch auf ein spezialisiertes Wohn- und/oder Tagesstrukturangebot. Von einer IV-Rente lässt sich aber nicht zwingend ein Bedarf an spezialisierten Angeboten in den Bereichen Wohnen und Tagesstruktur ableiten. Zu berücksichtigen sind die Schwere und die Art einer Behinderung, die Tragfähigkeit des persönlichen Umfelds sowie das Bedürfnis und die Fähigkeit einer Person, ausserhalb einer stationären Einrichtung zu wohnen und/oder tätig zu sein.

Angebotsformen

Art. 3 Abs. 1 IFEG bestimmt, dass folgende Angebotsformen durch den Kanton bereitgestellt werden müssen:

- Wohnheime und andere betreute kollektive Wohnformen für invalide Personen;
- Tagesstätten, in denen invalide Personen Gemeinschaft pflegen und an Freizeit- und Beschäftigungsprogrammen teilnehmen können;
- Werkstätten, die dauernd intern oder an dezentral ausgelagerten Arbeitsplätzen invalide Personen beschäftigen, die unter den üblichen Bedingungen keine Erwerbstätigkeit ausüben können.



Für eine präzisere Analyse des Bedarfs werden die Angebotsformen in diesem Planungsbericht leistungsspezifisch weiter ausdifferenziert. In der folgenden Tabelle werden die verwendeten Differenzierungen aufgeführt und beschrieben:

Abbildung 1: Leistungskategorien

Leistungskategorie Begriffsentsprechung nach Art. 3 IFEG	Leistungsdifferenzierung	Beschreibung
Wohnen Wohnheime und andere betreute kollektive Wohnformen	Wohnheim / Wohngruppe mit ständiger Betreuung	In der Regel werden die Bewohnenden ständig betreut.
	betreutes Wohnen mit zeitweiser Betreuung	Es erfolgt eine zeitweise Betreuung der Bewohnenden in Räumlichkeiten, die von der Einrichtung zur Verfügung gestellt werden ³ .
	Wohnschule / Wohntraining	Es ist ein deklariertes Ziel, dass die Bewohnenden im Gruppensetting lernen, selbständiger zu leben.
	Integrationswohnplatz	Befristet ist betreutes Einzelwohnen möglich. Verantwortung für Betreuung und Infrastruktur liegt bei der Einrichtung. Ziel ist es, in einer selbständigen Wohnform mit ambulanter Begleitung zu leben.
Tagesstruktur ohne Lohn Tagesstätten / Beschäftigung	Tagesstätte	Die tagesstrukturierende Aktivität oder Beschäftigung erfolgt ohne Leistungsdruck, ohne Arbeitsvertrag und ohne Lohn. Taschengeld wird nicht als Lohn verstanden.
	Beschäftigung	Die Beschäftigung weist keinen Leistungsdruck, aber einen Arbeitsvertrag und eine geringe Entschädigung auf.
Tagesstruktur mit Lohn	Arbeitsplatz in Einrichtung, interne Leistungen	Die Arbeitstätigkeit ist mit Produktions- bzw. Leistungsdruck verbunden, es besteht ein Arbeitsvertrag mit Lohn. Der Fokus liegt auf der Herstellung von Produkten und Dienstleistungen, die in der Einrichtung verwendet werden (z.B. Wäscherei, Küche, technischer Dienst usw.).
	Arbeitsplatz in Einrichtung, externe Leistungen	Die Arbeitstätigkeit ist mit Produktions- bzw. Leistungsdruck verbunden, es besteht ein Arbeitsvertrag mit Lohn. Der Fokus liegt auf der Herstellung von Produkten und Dienstleistungen, die extern verkauft werden.
	Inklusionsarbeitsplatz	Dabei handelt es sich um einen Arbeitsplatz im ersten Arbeitsmarkt mit sozialversicherungspflichtigem Arbeitsvertrag, der einen Rentenbezug weiterhin ermöglicht. Die rentenergänzende Entlohnung erfolgt nach Leistungsfähigkeit, die Begleitung im Rahmen von Supported Employment.
	Integrationsarbeitsplatz	Die Arbeitstätigkeit findet mit Unterstützung und Produktions- bzw. Leistungsdruck im ersten Arbeitsmarkt statt, also ausserhalb der Einrichtung für Menschen mit Behinderung, die den Prozess aber begleitet. Es besteht ein befristeter Arbeitsvertrag mit der Einrichtung, mit dem Ziel einer vollständigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt.

³ Sobald das Mietverhältnis von einer Einrichtung auf die bewohnende Person übergeht, handelt es sich nicht mehr um betreutes, sondern um begleitetes Wohnen.



3.2 Datengrundlage

Die Basis für die Bedarfsanalyse sowie die Prognose für die kommende Planungsperiode bilden sowohl quantitative als auch qualitative Daten:

Quantitative Daten:

- Amt für Soziales, Kanton St.Gallen: Registerdatenbank Behinderteneinrichtungen; vereinbarte und bewilligte Leistungen 2015–2021;
- Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen (FfS-SG): Statistischer Datenpool COSAI (neues Controllingsystem kantonale Ausgaben AHV/IV)⁴;
- Amt für Volksschule, Kanton St.Gallen: Statistik der Sonderschulen im Kanton St.Gallen 2014–2019;
- IV-Stelle des Kantons St.Gallen: Personen mit IV-Rente 2015–2019; Personen mit IV-Assistenzbeitrag 2015–2019;
- Pro Infirmis, Kantonale Geschäftsstelle St.Gallen-Appenzell: Statistik Begleitetes Wohnen nach Art. 74 IVG 2015–2019;
- Bundesamt für Sozialversicherungen: IV-Statistik 2019; berufliche Eingliederung durch Invalidenversicherung: Entwicklung 2019;
- Bundesamt für Statistik: Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone der Schweiz 2020–2050; ständige Wohnbevölkerung in Privathaushalten nach Kanton und Haushaltgrösse 2010–2019; Lebenserwartung 1999–2019; Beteiligung am Arbeitsmarkt von Menschen mit und ohne Behinderungen 2015;
- Staatssekretariat für Wirtschaft: Die Lage auf dem Arbeitsmarkt.

Qualitative Daten:

- Workshops mit Expertinnen und Experten vom 4. und 11. Februar 2021;
- Analyse von Planungsberichten anderer Kantone (Graubünden, Luzern, Solothurn, Thurgau, Zug, Zürich) hinsichtlich Bedarfsentwicklung und relevanten Einflussfaktoren.

3.3 Arbeitsschritte

Um eine möglichst treffende Prognose der Nachfrage im Kanton St.Gallen zu erhalten, wird wie folgt vorgegangen:

- Der IST-Zustand sowie die Entwicklung von Angebot und Nutzung werden seit dem Jahr 2015 in den Bereichen Wohnen, Tagesstruktur ohne Lohn und Tagesstruktur mit Lohn ausgewertet (siehe Abschnitt 4). Insbesondere durch den Einbezug der Fachstelle für Statistik (Ergebnis des Regierungsprojekts «Controlling kantonale Ausgaben zu AHV und IV») hat sich die Datenqualität und die Aussagekraft der Auswertungen massgeblich verbessert. So können die Daten der Registerdatenbank des Amtes für Soziales zielgerichteter ausgewertet werden.
- Anschliessend werden die zentralen Einflussfaktoren bzw. wichtige Entwicklungen im Bereich der Behindertenhilfe identifiziert und die Auswirkungen auf den Bedarf im Kanton St.Gallen abgeschätzt (siehe Abschnitt 5).

⁴ In den Pool mit aufbereiteten Statistikdaten fliessen administrative Daten aus verschiedenen amtlichen Registern ein. Von besonderer Bedeutung für den vorliegenden Planungsbericht sind die aus der Registerdatenbank Behinderteneinrichtungen des Amtes für Soziales stammenden administrativen Daten zu Angebot und Nutzung spezialisierter Behinderteneinrichtungen sowie die Daten des IV-Registers der IV-Stelle des Kantons St.Gallen zu allen im Kanton zivilrechtlich wohnhaften Personen mit IV-Rente. Von Seiten der FfS-SG fliessen Statistikdaten (z.B. zur Gesamtbevölkerung) ein, die mit den administrativen Daten verknüpft werden. Die Verknüpfung von Personendaten ist der FfS-SG nach Art. 26 des kantonalen Statistikgesetzes (sGS 146.1) zu statistischen Zwecken erlaubt. Auswertungen zu den Nutzerzahlen der spezialisierten Behinderteneinrichtungen dieses Berichts basieren auf den vereinbarten Leistungen



- Zusätzlich schätzen eingeladene Expertinnen und Experten die Entwicklung des Bedarfs in zwei Workshops fachlich ein.
- Auf dieser Grundlage wird in einem weiteren Schritt die Angebotsstrategie für die Planungsperiode 2021 bis 2023 ausformuliert (siehe Abschnitt 7). Von der Angebotsstrategie leitet sich die Prognose der für die Angebotsentwicklung notwendigen Finanzierung ab.

3.4 Beteiligung der Anspruchsgruppen

Der Planungsbericht wird in enger Zusammenarbeit mit den Anspruchsgruppen erarbeitet. An den Workshops nehmen Vertretungen der Leistungserbringenden, der Selbstvertretung⁵ und der zuweisenden Stellen teil. Damit werden zwei Ziele verfolgt: Einerseits stellt die enge Zusammenarbeit mit Leistungserbringenden und Betroffenen sicher, dass die kantonale Angebotsplanung auf hohe Akzeptanz bei den Anspruchsgruppen stösst, da sich diese im gesamten Entstehungsprozess einbringen können. Andererseits möchte der Kanton die Angebote im Hinblick auf die durch die UN-BRK ausgelösten Veränderungen in der Behindertenhilfe (siehe Abschnitt 2.2) gemeinsam mit den Anspruchsgruppen weiterentwickeln. Zu diesen Zwecken ist der Branchenverband INSOS im Projektteam vertreten und eine Gruppe von Selbstvertretenden setzt sich unter der Leitung des Amtes für Soziales im Rahmen von regelmässig stattfindenden Treffen mit dem Vorgehen und den Ergebnissen auseinander.

3.5 Monitoring

Künftig soll die Angebotsplanung noch zeitnaher und flexibler erfolgen und sich stärker am individuellen Bedarf orientieren. Mit einem regelmässigen Monitoring zu Angebot und Nutzung sollen einerseits die dafür notwendigen Daten erhoben werden und andererseits die Anspruchsgruppen laufend über die Entwicklungen informiert werden, sodass diese unmittelbar darauf reagieren können. Idealerweise entsteht ein steter Kreislauf zwischen Nachfrageerhebung, Angebotsplanung und Angebotsrealisierung.

4 Aktuelle Situation: Das Angebot und seine Nutzung im Kanton St.Gallen

Nachfolgend werden zuerst einige allgemeine Entwicklungen in den letzten sechs Jahren auf Seite der Nutzenden aufgezeigt. Anschliessend wird die Entwicklung des Angebots analysiert um anschliessend die Entwicklung von Nutzung und Angebot in den Bereichen Wohnen und Tagesstruktur mit und ohne Lohn separat darzulegen.

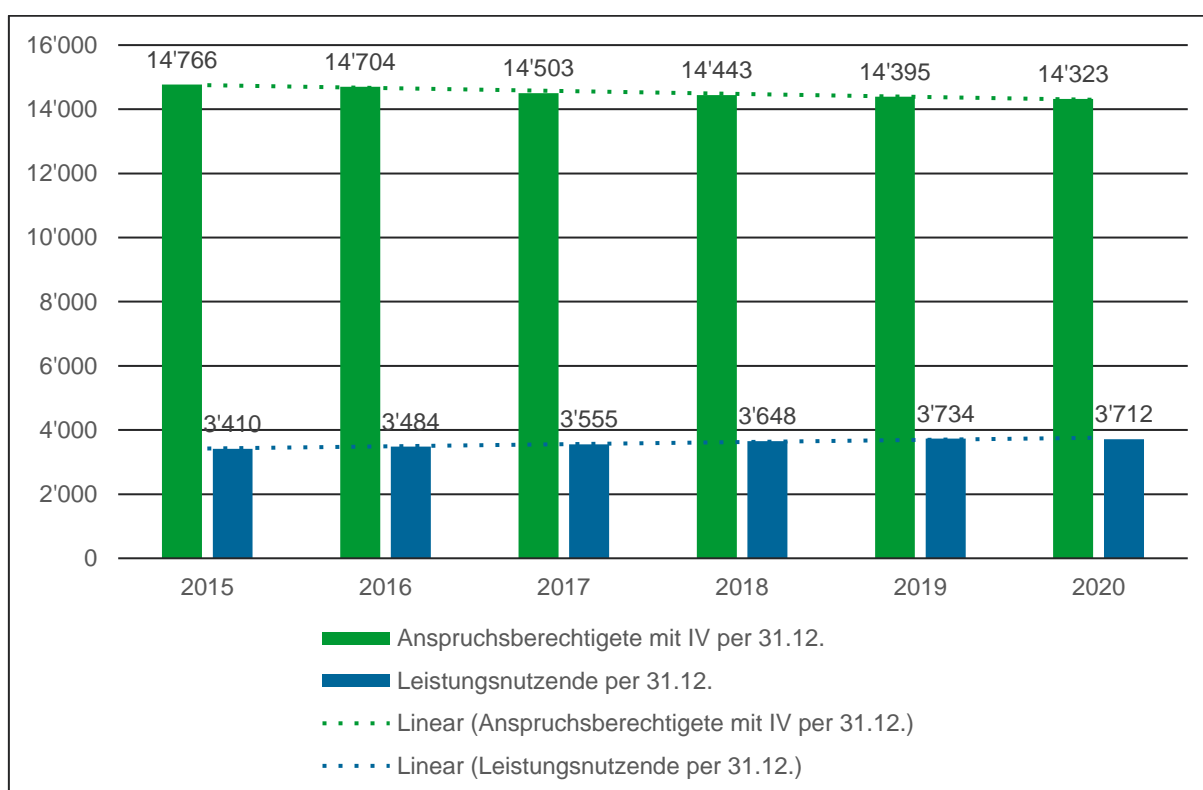
⁵ Selbstvertretung heisst, sich selbst zu vertreten, für sich selbst zu sprechen. Übergeordnet wird weiterhin auch der Begriff Betroffene verwendet.

4.1 Allgemeine Entwicklung

4.1.1 Entwicklung Leistungsnutzende

Wie die folgende Abbildung zeigt, bezogen im Jahr 2020 (Stand 31. Dezember des Leistungsjahres) insgesamt 14'323 der 18- bis 64-jährigen St.Gallerinnen und St.Galler eine IV-Rente und waren damit prinzipiell berechtigt, einen Platz in einem spezialisierten Angebot für Menschen mit Behinderung in Anspruch zu nehmen. Nach Art. 2 und 7 Abs. 2 IFEG besteht für jede invalide Person ein Anspruch auf einen inner- oder ausserkantonalen Platz, der den Bedürfnissen der Person in angemessener Weise entspricht. Tatsächlich beanspruchten 3'712⁶ bzw. 25,9 Prozent der Leistungsberechtigten einen solchen Platz innerhalb oder ausserhalb des Kantons. Im Jahr 2015 waren 14'766 Personen anspruchsberechtigt und 3'410 Personen bzw. 23,1 Prozent nutzten einen Platz in einem spezialisierten Angebot. Die Anzahl Personen mit IV-Rente ist in den Jahren 2015 bis 2020 um 443 Personen gesunken. Die Anzahl Leistungsnutzende ist um 302 Personen gestiegen. Damit hat sich die Nutzungsquote von rund 23 auf 26 Prozent erhöht. Obwohl der IV-Bestand also auch im Kanton St.Gallen rückläufig ist, scheint diese Entwicklung auf den Bereich der spezialisierten Angebote keinen dämpfenden Einfluss zu haben. Eine Erklärung dafür ist, dass Menschen mit Behinderung, die diese spezialisierten Angebote nutzen, in der Regel einen deutlich höheren Behinderungsgrad haben als diejenigen, die vermehrt keine IV-Rente mehr zugesprochen erhalten. Bei der Entwicklung des IV-Bestands hat die Gruppe der psychisch Behinderten entgegen dem Gesamttrend zugenommen.

Abbildung 2: Entwicklung anspruchsberechtigte und leistungsnutzende St.Gallerinnen und St.Galler (Stand 31. Dezember)



Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI

⁶ Bei diesen wie auch bei den folgenden Berechnungen kann die kleine Gruppe von St.Galler Leistungsnutzenden in ausserkantonalen Einrichtungen ohne Beitragsanerkennung nicht berücksichtigt werden, weil zu diesen Personen keine Angaben vorliegen.



Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Leistungsnutzenden, die im Jahresverlauf wenigstens ein spezialisiertes Angebot für Menschen mit Behinderung nutzen, in den Jahren 2015 bis 2020 nach Art der Behinderung. Am stärksten war der Anstieg von Leistungsnutzenden bei Menschen mit psychischer Behinderung (+370 Personen bzw. 22,8 Prozent), gefolgt von Menschen mit geistiger Behinderung (+136 Personen bzw. 10,6 Prozent). Vom gesamten Anstieg von 617 Personen machen Menschen mit psychischer Behinderung mit 60 Prozent den grössten Anteil aus.

Abbildung 3: Personen, die im Jahresverlauf wenigstens ein spezialisiertes Angebot für Menschen mit Behinderung nutzen nach Art der Behinderung

Art der Behinderung	2015	2020	2015–2020	2015–2020	2015–2020
	Anzahl	Anzahl	absolut	prozentual	Anteil am Gesamtanstieg
psychische Behinderung	1'624	1'994	370	22,8 %	60 %
geistige Behinderung	1'282	1'390	136	10,6 %	22 %
körperliche Behinderung	153	194	41	26,8 %	0,3 %
Sinnesbehinderung	99	82	-17	-17,2 %	-2,8 %
Hirnverletzung	93	88	-2	-2,2 %	-0,3 %
Autismus	38	56	18	47,4 %	2,9 %
keine Angabe	715	782	67	9,4 %	10,9 %
Total	4'004	4'621	617	15,4 %	100 %

Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI

Betrachtet man die Altersstruktur der Leistungsnutzenden, so wird deutlich, dass zwischen den Jahren 2015 und 2020 die Anzahl der Personen im Alter von über 65 Jahren, die im Jahresverlauf wenigstens ein spezialisiertes Angebot für Menschen mit Behinderung nutzen, um 64 Personen bzw. 33,5 Prozent und diejenigen zwischen 56 und 64 Jahren um 231 Personen bzw. 33,4 Prozent jeweils stark zugenommen haben. Gleichzeitig sind die Zahlen der Leistungsnutzenden im Alter zwischen 18 und 25 Jahren deutlich rückläufig (-10,7 Prozent).⁷

Abbildung 4: Personen, die im Jahresverlauf wenigstens ein spezialisiertes Angebot für Menschen mit Behinderung nutzen nach Alter

Altersgruppe	2015	2020	2015–2020	2015–2020	2015–2020
	Anzahl	Anzahl	absolut	prozentual	Anteil am Gesamtanstieg
unter 18	5	3	-2	-40,0 %	-0,3 %
18 bis 25	665	599	-66	-9,9 %	-10,7 %
26 bis 35	808	1'004	+196	+24,3 %	+31,8 %
36 bis 45	704	830	+126	+17,9 %	+20,4 %
46 bis 55	939	1'007	+68	+7,2 %	+11,0 %
56 bis 65	692	923	+231	+33,4 %	+37,4 %
über 65	191	255	+64	+33,5 %	+10,4 %
Total	4'004	4'621	+617	+15,4 %	100 %

Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI

⁷ Keine oder lückenhafte Angaben liegen in der Regel von Leistungsnutzenden vor, die ein ausserkantonales Angebot nutzen.



Mittels dem «Individuellen Betreuungsbedarf (IBB)» wird der Betreuungsbedarf der Leistungsnutzenden in den Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung anhand von Indikatoren erhoben. Die Einstufung bildet die Basis für die abgestufte Leistungsabgeltung. Zu beachten ist, dass in einzelnen Einrichtungen nach wie vor Korrekturen bei den Einstufungen vorgenommen werden, die das Gesamtbild und die Auswertbarkeit beeinträchtigen.

Abbildung 5: Personen, die im Jahresverlauf wenigstens ein spezialisiertes Angebote für Menschen mit Behinderung nutzen nach Betreuungsbedarf

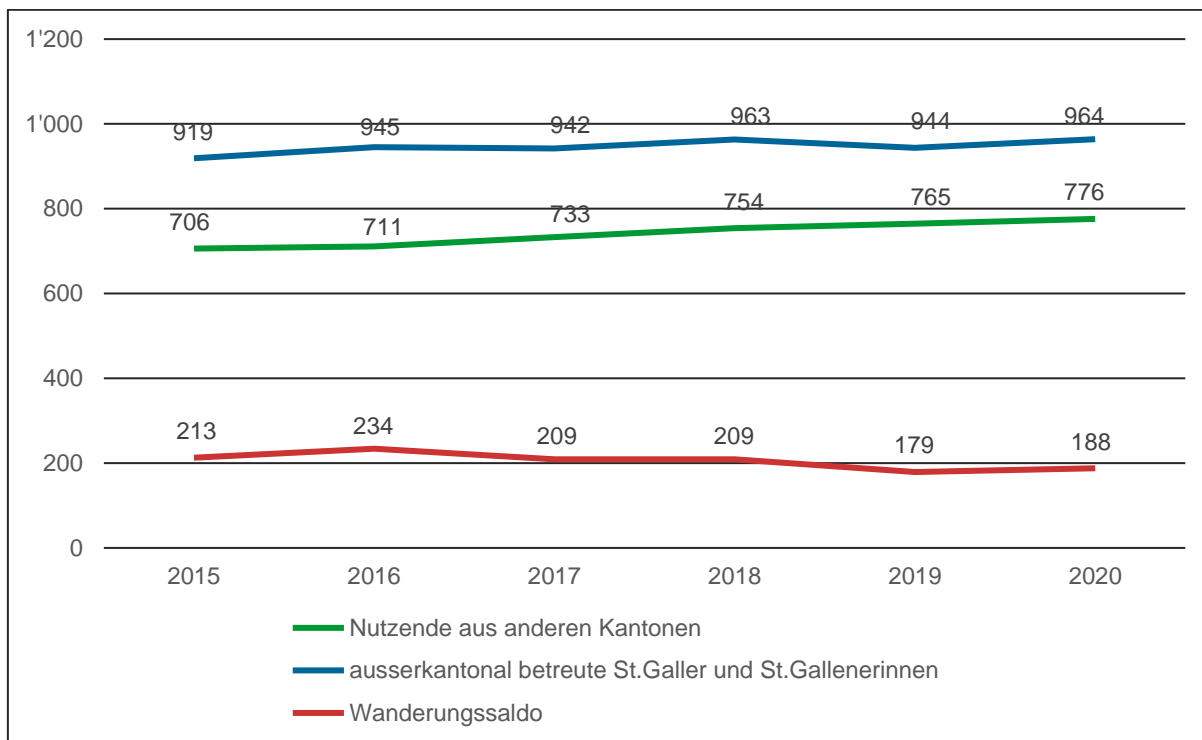
IBB-Einstufung	2015	2020	2015–2020	2015–2020
	Anzahl	Anzahl	absolut	in Prozent
IBB 0	393	693	+300	+76,3 %
IBB 1	1'046	1'558	+512	+48,9 %
IBB 2	1'247	1'429	+182	+14,6 %
IBB 3	642	502	-140	-21,8 %
IBB 4	347	321	-26	-7,5 %
keine Angabe	329	118	-211	-64,1 %
Total	4'004	4'621	617	15,4 %

Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI

Interkantonale Nutzungsverflechtung

Im Jahr 2020 nutzten 964 St.Gallerinnen und St.Galler einen Platz ausserhalb des Kantons St.Gallen, was einem Anteil von 22,5 Prozent aller Leistungsnutzenden entspricht. Dieser Anteil ist seit dem Jahr 2015 um 1,7 Prozent gesunken. In absoluten Zahlen nutzten im Jahr 2020 45 Personen mehr ein Angebot in ausserkantonalen Einrichtungen als im Jahr 2015. Im Vergleich zum allgemeinen Anstieg der Leistungsnutzenden zwischen den Jahren 2015 und 2020 um 16,7 Prozent ist die Anzahl ausserkantonal begleiteter St.Gallerinnen und St.Galler in diesem Zeitraum nur um 4,9 Prozent gestiegen und somit rückläufig. Gleichzeitig nutzten im Jahr 2020 776 Personen aus anderen Kantonen ein Angebot im Kanton St.Gallen, was einem Anteil von 17,6 Prozent an der Anzahl aller in St.Gallen betreuten Nutzenden entspricht. In den letzten fünf Jahren ist der Wanderungssaldo von 213 Personen auf 188 Personen gesunken. Das heisst, der Unterschied zwischen St.Gallerinnen und St.Gallern, die ein ausserkantoniales Angebot nutzen, und Ausserkantonalen, die ein Angebot im Kanton St.Gallen nutzen, hat sich um 25 Personen verringert.

Abbildung 6: Interkantonale Nutzungsverflechtung



Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI

Den grössten Anteil mit 33,6 Prozent bzw. 324 Personen bilden diejenigen St.Gallerinnen und St.Galler, die ein Angebot im Kanton Appenzell Ausserrhoden nutzen, dicht gefolgt von den Nutzenden, die eines im Kanton Thurgau nutzen mit 31 Prozent bzw. 299 Personen. Im Kanton Zürich werden an dritter Stelle 160 Personen bzw. 16,6 Prozent der ausserkantonale begleiteten St.Gallerinnen und St.Galler betreut. Während die Zahlen im Kanton Zürich stabil geblieben sind, ist bei denjenigen, die ein Angebot im Kanton Thurgau nutzen, ein Anstieg um 9 Personen bzw. 3,1 Prozent und im Kanton Appenzell Ausserrhoden ein Anstieg von 29 Personen bzw. 9,8 Prozent zu beobachten.

Relevant ist das Ausmass der Nutzungsverflechtung für den Kanton vor allem hinsichtlich der Finanzierung: Bei den innerkantonalen Angeboten steuert der Kanton direkt das Angebot und damit auch die Kosten. Bei ausserkantonalen Angeboten hat der Kanton hingegen keinerlei Einfluss auf die Kosten. Gleichzeitig ist eine gewisse Nutzungsverflechtung sinnvoll, da nicht jeder Kanton jede Spezialisierung anbieten kann.

Einfach-, Doppel- und Mehrfachnutzung

Den grössten Anteil mit 1'953 Personen bzw. 44,3 Prozent aller Leistungsnutzenden in St.Galler Einrichtungen bilden diejenigen, die ausschliesslich eine Tagesstruktur mit Lohn nutzen. An zweiter Stelle liegen mit 1'114 Personen bzw. 25,2 Prozent diejenigen, die ein Angebot im Wohnen, kombiniert mit einer Tagesstruktur ohne Lohn, nutzen. Zwischen den Jahren 2015 und 2020 haben vor allem Nutzende markant zugenommen, die nur Angebote der Tagesstruktur nutzen. Bemerkenswert ist, dass 2'665 Personen bzw. 60,4 Prozent aller Nutzenden eines spezialisierten Angebots für Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen im privaten Umfeld leben und/oder ambulante Angebote zur Unterstützung des selbständigen Wohnens nutzen.



Abbildung 7: Einfach-, Doppel- und Mehrfachnutzung innerhalb eines Jahres in allen St.Galler Einrichtungen für Erwachsene mit Behinderung

Einfach-, Doppel- und Mehrfachnutzung	2015	2020	Anteil 2020	2015–2020	2015–2020
	Anzahl	Anzahl	in Prozent	absolut	in Prozent
nur Wohnen	137	178	4,0 %	41	1,1 %
Wohnen und Tagesstruktur mit Lohn	370	283	6,4 %	-87	-2,3 %
Wohnen und Tagesstruktur ohne Lohn	960	1'114	25,2 %	154	4,1 %
nur Tagesstruktur mit Lohn	1'541	1'953	44,3 %	412	10,9 %
nur Tagesstruktur ohne Lohn	555	660	15,0 %	105	2,8 %
Tagesstruktur mit Lohn und Tagesstruktur ohne Lohn	50	52	1,2 %	2	0,1 %
alle drei Leistungsarten	167	172	3,9 %	5	0,1 %
Total Leistungsnutzende	3'780	4'412	100,0 %	632	16,7 %

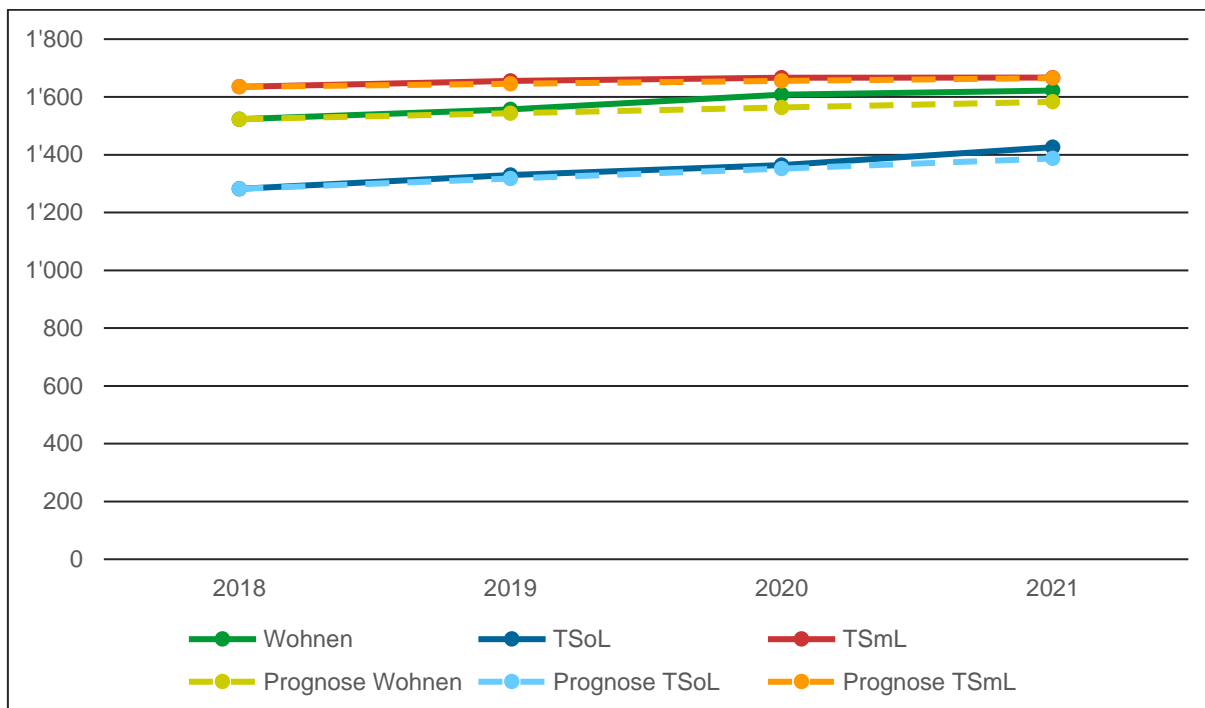
Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI

4.1.2 Entwicklung Angebot

Das aktuelle Angebot an spezialisierten Plätzen für Menschen mit Behinderung im Kanton St.Gallen umfasst im Jahr 2021 insgesamt 4'715 Plätze⁸ (im Jahr 2020 insgesamt 4'638 Plätze). Diese verteilen sich auf 1'622 Wohnplätze, 1'426 Plätze für Tagesstruktur ohne Lohn und 1'667 Plätze für Tagesstruktur mit Lohn. Wie Abbildung 7 zeigt, ist das Platzangebot vom Jahr 2015 auf das Jahr 2016 um 0,2 Prozent und dann bis zum Jahr 2020 im Schnitt um 2,1 Prozent bzw. um rund 94 Plätze je Jahr ausgebaut worden. Für die Jahre 2018 bis 2020 wurde im letzten Planungsbericht ein Wachstum von insgesamt rund 195 Plätzen bzw. 5 Prozent prognostiziert. Tatsächlich haben sich die Plätze in diesem Zeitraum stärker entwickeln müssen und sind insgesamt um 275 Plätze bzw. 6,2 Prozent ausgebaut worden. Einzig im Bereich der Tagesstruktur mit Lohn liegt der tatsächliche Ausbau im Bereich der Prognose von 2 Prozent. In den Bereichen Wohnen und Tagesstruktur ohne Lohn wurde mit 6,5 Prozent (Prognose 4 Prozent) bzw. 11,5 Prozent (Prognose 10 Prozent) stärker ausgebaut als geplant.

⁸ Die Anzahl Plätze basiert hier und im Folgenden auf der Anzahl der in den Leistungsvereinbarungen vereinbarten Plätze bei einer Auslastung von 100 Prozent. Die meisten Plätze (4'532) werden vom Kanton St.Gallen im Rahmen von Leistungsvereinbarungen mitfinanziert. 183 zusätzliche Plätze sind bewilligten Einrichtungen zuzuordnen, die über keine Beitragsanerkennung verfügen. Davon sind 151 Wohnplätze und 32 Plätze Tagesstruktur ohne Lohn.

Abbildung 8: Entwicklung Platzangebot und Prognose



Quelle: Amt für Soziales, Registerdatenbank Behinderteneinrichtungen

Insbesondere die folgenden Auslastungszahlen zeigen, dass dieser Ausbau notwendig war, um das Angebot bedarfsgerecht gestalten zu können und einer verstärkten Abwanderung in andere Kantone entgegenzuwirken.

Auslastung des Angebots

Die durchschnittliche Auslastung in den Jahren 2015 bis 2020 hat sich nach einer Spitze im Jahr 2016 zwar reduziert, liegt aber bereits im Jahr 2020 wieder 0,8 Prozent über der Normauslastung⁹ von 98 Prozent. Die Entwicklung ist noch nicht absehbar. Der Handlungsspielraum ist aber sehr eng.

Abbildung 9: Entwicklung durchschnittliche Auslastung

Leistungsbereich	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wohnen	96,8 %	98,5 %	98,4 %	98,0 %	97,4 %	99,2 %
Tagesstruktur ohne Lohn	98,2 %	101,7 %	98,2 %	98,2 %	97,1 %	98,3 %
Tagesstruktur mit Lohn	97,6 %	98,4 %	97,7 %	98,0 %	97,8 %	98,9 %
Total	97,4 %	99,3 %	98,1 %	98,1 %	97,5 %	98,8 %

Quelle: Amt für Soziales, Registerdatenbank Behinderteneinrichtungen

Im interkantonalen Vergleich ist der Auslastungsgrad weiterhin hoch, was keine weitere Erhöhung durch den Kanton zulässt. Mit einer Absenkung der Normauslastung würden die Kosten für den Kanton steigen, da die Einrichtungen bereits beim Erreichen der heutigen Normauslastung von 98 Prozent sämtliche Objektkosten vom Kanton abgegolten erhalten. Die Wahlfreiheit der Leistungsnutzenden ist durch die aktuelle Normauslastung nicht eingeschränkt.

⁹ Die Normauslastung ist die angestrebte Auslastung der Einrichtungen und dient als Basis zur Festlegung der Leistungsabgeltung. Ist die Einrichtung in der Höhe der Normauslastung ausgelastet (98 Prozent), werden ihr die Objektkosten vollständig (100 Prozent) abgegolten.

4.2 Entwicklungen in den Leistungsbereichen

4.2.1 Leistungsbereich Wohnen

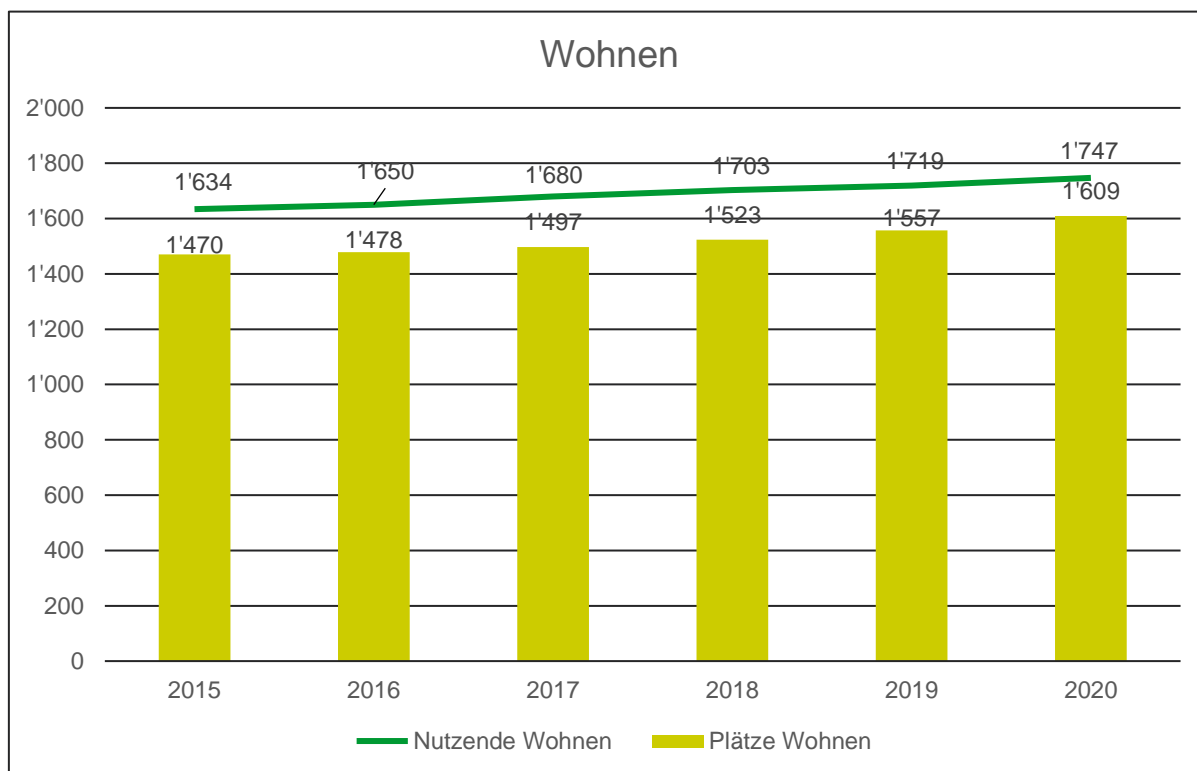
Entwicklung der Nutzung des Angebots

Die Anzahl Nutzende im Leistungsbereich Wohnen ist von 1'634 im Jahr 2015 auf 1'747 Nutzende im Jahr 2020 fast linear um 113 Personen gestiegen (siehe Abbildung 10), was einer jährlichen prozentualen Zunahme von durchschnittlich 1,3 Prozent bzw. 23 Personen entspricht.

Entwicklung des Platzangebots

Die Anzahl Plätze im Leistungsbereich Wohnen ist zwischen den Jahren 2015 und 2020 von 1'470 Plätzen auf 1'609 Plätze angestiegen. Dies entspricht einer jährlichen Zunahme von rund 29 Plätzen bzw. 1,9 Prozent. Die Plätze werden gemäss Leistungsvereinbarung mit den Anbietenden bis ins Jahr 2021 um weitere 14 auf 1'622 Plätze ansteigen. Über die letzten fünf Jahre kann mit unterschiedlicher Intensität eine kontinuierliche Zunahme der Anzahl Plätze festgestellt werden. Durch unterjährige Ein- und Austritte sowie durch Kurz- und Entlastungsaufenthalte ist die Zahl der Nutzenden gesamthaft deutlich höher als die Anzahl Plätze. In absoluten Zahlen hat sich die Anzahl Plätze (+138) im Vergleich zur Anzahl Nutzenden (+113) etwas stärker erhöht.

Abbildung 10: Nutzende innerhalb eines Jahres und Platzzahlen im Leistungsbereich Wohnen in Einrichtungen mit und ohne Beitragsanerkennung des Kantons St.Gallen



Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI (Nutzerzahlen) und Amt für Soziales Registerdatenbank Behinderteneinrichtungen (Platzzahlen)



Die zur Verfügung stehenden Plätze (im Jahr 2020 insgesamt 1'609) sind von ihrer Ausgestaltung her vielfältig¹⁰ und richten sich nach den Bedürfnissen der Bewohnenden. Im Jahr 2020 gab es im Kanton St.Gallen 78 Wohnheime mit 1'029 Plätzen. Sie befinden sich auf einem klar abgegrenzten Areal und bestehen aus einem oder mehreren Häusern. Zudem gibt es 246 Plätze in 85 Aussenwohngruppen mit bis zu 4 Plätzen. Die Leistungsnutzenden werden dort in der Regel punktuell und bedürfnisorientiert begleitet und verfügen nicht über eine ständige Nachtbetreuung. Weitere 250 Plätze verteilen sich auf 36 Aussenwohngruppen mit 5 und mehr Plätzen. Auch sie befinden sich, wie die kleineren Wohngruppen, meist in grösseren Überbauungen und Mehrfamilienhäusern. Die Leistungsnutzenden werden in der Regel enger begleitet und verfügen oft über eine punktuelle oder ständige Nachtbetreuung. 8 Personen leben in einer Wohnschule und verfolgen das Ziel, selbständiger zu werden. 63 Personen wohnen in Einzelwohnungen¹¹ (meist befinden sich mehrere dieser Wohnungen in einem Gebäude oder in der gleichen Überbauung) und werden von einem Standort einer Einrichtung begleitet. Sie befinden sich an der Schwelle zur ambulanten Begleitung und/oder können nur schwer in eine Gruppe integriert werden. 9 Personen verfolgen das Ziel, in eine ambulante Begleitung zu wechseln, und belegen einen auf höchstens zwei Jahre befristeten Integrationswohnplatz. 4 Plätze stehen für Menschen mit ausserordentlich hohem oder intensivem Betreuungsbedarf zur Verfügung.

Abbildung 11: Diversifikation der Wohnangebote, Stand Dezember 2020

Angebotsart	Anzahl Angebote	Anzahl bewilligte Plätze
Wohnheim (einschliesslich verschiedene Häuser/WG's auf dem gleichen Areal)	78	1'029
Aussenwohngruppe bis 4 Plätze	85	246
Aussenwohngruppe 5 Plätze und mehr	36	250
Wohnschule	1	8
Einzelwohnung (unbefristet)	63	63
Integrationswohnplatz (befristet)	9	9
Intensivwohnplatz	1	4
Total	273	1'609

Quelle: Amt für Soziales, Registerdatenbank Behinderteneinrichtungen

4.2.2 Leistungsbereich Tagesstruktur ohne Lohn (TSoL)

Entwicklung der Nutzung des Angebots

Die Anzahl Nutzende im Leistungsbereich Tagesstruktur ohne Lohn ist von 1'732 im Jahr 2015 auf 1'998 Nutzende im Jahr 2020 um 266 Personen bzw. 14,4 Prozent gestiegen (siehe Abbildung 12). Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zunahme von 53 Personen bzw. 2,9 Prozent.

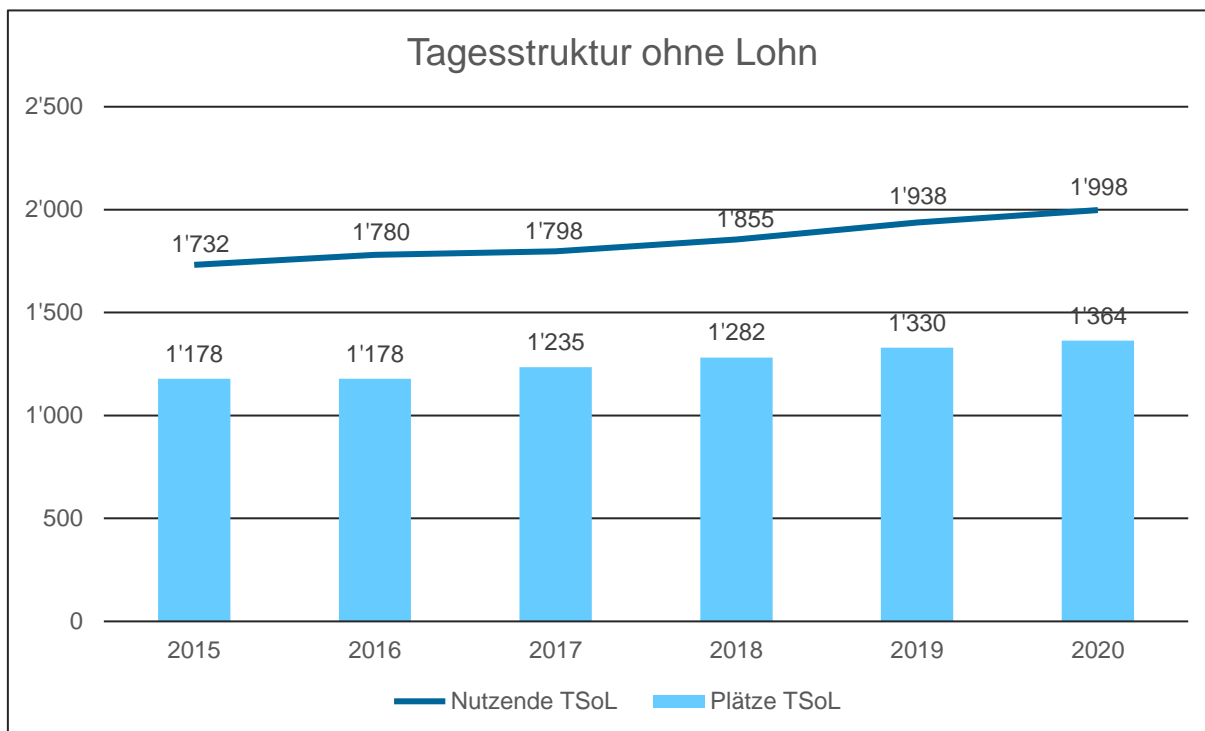
¹⁰ Die Angebotsdiversifikation kann erst ab dem Jahr 2020 beschrieben und ausgewertet werden, da die Datenqualität in den vorherigen Jahren unzureichend war.

¹¹ Bei Bewohnenden, die in einer betreuten kollektiven Wohngruppe aufgrund ihrer Beeinträchtigung im engen Zusammenleben mit anderen Personen überfordert sind, kann das Amt für Soziales eine Ausnahmegewilligung für dauerndes Einzelwohnen erteilen. Die Ausnahmegewilligung wird personenbezogen in der Betriebsbewilligung aufgeführt.

Entwicklung des Platzangebots

Die Anzahl Plätze im Leistungsbereich Tagesstruktur ohne Lohn ist zwischen den Jahren 2015 und 2020 von 1'178 Plätzen auf 1'364 Plätze gestiegen. Dies entspricht einer jährlichen Zunahme von rund 50 Plätzen bzw. 3,9 Prozent. Bis ins Jahr 2021 werden die Plätze gemäss Leistungsvereinbarung mit den Anbietenden in ähnlicher Intensität weiter steigen und im Jahr 2021 einen Wert von 1'426 erreichen.

Abbildung 12: Nutzende innerhalb eines Jahres und Platzzahlen im Leistungsbereich Tagesstruktur ohne Lohn (TSoL) in Einrichtungen mit und ohne Beitragsanerkennung des Kantons St.Gallen



Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI (Nutzerzahlen) und Amt für Soziales Registerdatenbank Behinderteneinrichtungen (Platzzahlen)

In absoluten Zahlen hat sich zwischen den Jahren 2015 und 2020 die Anzahl der Plätze (+186) im Vergleich zur Anzahl der Nutzenden (+266) schwächer entwickelt. Dies kann damit begründet werden, dass die Nachfrage nach Teilzeit im Beobachtungszeitraum stärker gestiegen ist als die Nachfrage nach einer Tätigkeit in Vollzeit.

Abbildung 13: Entwicklung Teilzeit – Vollzeit in der Tagesstruktur ohne Lohn

Arbeitstage	2015	2020	2015–2020	2015–2020
	Anzahl	Anzahl	absolut	in Prozent
bis 2,5 je Woche	574	694	120	20,9 %
3 bis 4,5 je Woche	168	196	28	16,7 %
5 je Woche	990	1'108	118	11,9 %
Total	1'732	1'998	266	15,4 %

Quelle: Amt für Soziales, Registerdatenbank Behinderteneinrichtungen; vereinbarte und bewilligte Leistungen; Aufbereitung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen

4.2.3 Leistungsbereich Tagesstruktur mit Lohn (TSmL)

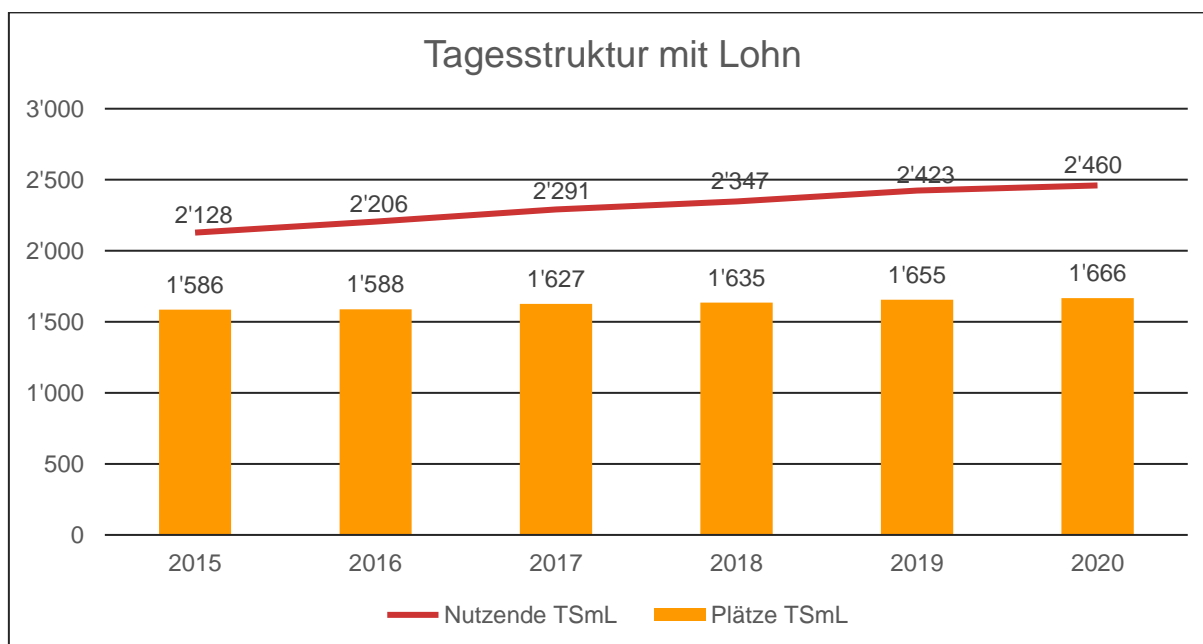
Entwicklung der Nutzung des Angebots

Die Anzahl Nutzende im Leistungsbereich Tagesstruktur mit Lohn ist von 2'128 im Jahr 2015 auf 2'460 Nutzende im Jahr 2020 um 332 Personen gestiegen (siehe Abbildung 14), was einer durchschnittlichen Zunahme von jährlich 3,1 Prozent bzw. 66 Personen entspricht. Dieses Wachstum geht hauptsächlich von Menschen mit psychischer Behinderung aus, die laut Expertenaussagen vermehrt Angebote in Teilzeit nachfragen. Sie bilden mit 1'263 Personen bzw. 51,3 Prozent am Total der Leistungsnutzenden die grösste Gruppe unter den Nutzenden einer Tagesstruktur mit Lohn und sind mit 28,9 Prozent bzw. 283 Personen im Zeitraum von 2015 bis 2020 auch die Gruppe, die am stärksten gewachsen ist. Die zweitgrösste Gruppe bilden Menschen mit geistiger Behinderung mit 927 Personen bzw. 37,7 Prozent am Gesamt der Leistungsnutzenden. Diese ist im Zeitraum von 2015 und 2020 um 6 Personen bzw. 0,6 Prozent zurückgegangen.

Entwicklung des Platzangebots

Die Anzahl Plätze im Leistungsbereich Tagesstruktur mit Lohn ist zwischen den Jahren 2015 und 2020 von 1'586 auf 1'655 gestiegen und wird bis zum Jahr 2021 auf 1'666 Plätze ausgebaut. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 0,9 Prozent bzw. 16 Plätzen.

Abbildung 14: Nutzende innerhalb eines Jahres und Platzzahlen im Leistungsbereich Tagesstruktur mit Lohn (TSmL) in Einrichtungen mit und ohne Beitragsanerkennung des Kantons St.Gallen



Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI (Nutzerzahlen) und Amt für Soziales Registerdatenbank Behinderteneinrichtungen (Platzzahlen)

Die Anzahl Leistungsnutzende steigt deutlich stärker als die angebotenen Plätze. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Nachfrage nach einem Teilzeitpensum gestiegen ist. In absoluten Zahlen hat sich zwischen den Jahren 2015 und 2020 die Anzahl Plätze (+80) im Vergleich zur Anzahl Nutzenden (+332) deutlich weniger erhöht. Dies kann damit erklärt werden, dass die Anzahl Nutzende, die Teilzeit arbeiten von 1'088 Personen bzw. 51,1 Prozent der Leistungsnutzenden im Jahr 2015 auf 1'539 Personen bzw. 62,6 Prozent der Leistungsnutzenden im Jahr 2019 stark angestiegen ist. Kamen im Jahr 2015 auf einen Platz in der Tagesstruktur mit Lohn noch 1,36 Personen, so ist dieser Wert im Jahr 2020 bereits auf 1,48 Personen je Arbeitsplatz angestiegen.



Abbildung 15: Entwicklung Teilzeit – Vollzeit in der Tagesstruktur mit Lohn

Arbeitstage	2015	2020	2015–2020	2015–2020
	Anzahl	Anzahl	absolut	in Prozent
bis 2,5 je Woche	611	929	+318	+52,0 %
3 bis 4,5 je Woche	477	610	+133	+27,9 %
5 je Woche	1'040	921	-119	-11,4 %
Total	2'128	2'460	+332	+15,6 %

Quelle und Berechnung: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen COSAI

5 Wichtige Einflussfaktoren auf den zukünftigen Bedarf

In diesem Abschnitt werden die wichtigsten Einflussfaktoren auf den Bedarf aufgrund von Erkenntnissen einer Studie zusammengefasst, welche die Hochschule Luzern im Auftrag des Kantons St.Gallen erstellt hat.¹² Durch ihre Forschungsarbeit und Mitwirkung bei Planungsberichten in anderen Kantonen verfügt die Hochschule Luzern über den erforderlichen Überblick. Die Einflussfaktoren sind auch in anderen Kantonen sehr ähnlich.

5.1 Demografie

Die Bevölkerung im Kanton St.Gallen wächst in den nächsten Jahren weiter.¹³ Entsprechend dürfte auch die Anzahl der Menschen mit Behinderung im Kanton ansteigen. Diese Personen kommen als potenzielle IV-Bezügerinnen und IV-Bezüger und somit auch als potentielle Leistungsnutzende eines spezialisierten Angebots in Frage.

Die steigende Lebenserwartung ist ein wichtiger Faktor für das Bevölkerungswachstum. Sie zeigt sich auch bei Menschen mit Behinderung¹⁴. In den letzten Jahren hat sich der Anteil an älteren Leistungsnutzenden deutlich erhöht. Dieser Trend wird auch in den nächsten Jahren anhalten. Im Bereich Wohnen werden ältere Menschen mit Behinderung länger einen Platz beanspruchen. Zudem erhöht sich bei älteren Menschen mit Behinderung in der Regel der Unterstützungsbedarf, da altersbedingte Bedürfnisse hinzukommen. Ein Wechsel in ein Pflegeheim ist dann angezeigt, wenn die erforderlichen Kompetenzen oder die spezifische Infrastruktur und Hilfsmittel in den Behinderteneinrichtungen nicht mehr ausreichen bzw. nicht vorhanden sind. In gewissen Fällen ist ein Wechsel in eine Behinderteneinrichtung mit Pflegekompetenzen vorzuziehen. In der Tagesstruktur werden vermehrt ältere Menschen mit Behinderung von der Tagesstruktur mit Lohn in ein Angebot der Tagesstruktur ohne Lohn wechseln. Sie sind altersbedingt nicht mehr in der Lage, eine Tagesstruktur mit Lohn zu nutzen. Auf der anderen Seite werden jüngere Menschen in Zukunft im Bereich Wohnen verstärkt nach individualisierten und selbstbestimmten Lebens- und Wohnformen nachfragen, während sie weiterhin im Bereich der Tagesstruktur auf spezialisierte Plätze angewiesen sein werden.

¹² Die detaillierten Ergebnisse der Studie sind im Anhang aufgeführt.

¹³ Prognose der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen zur Bevölkerungsentwicklung, abrufbar unter www.sg.ch → Über den Kanton → Statistik → Statistikthemen → Bevölkerung → Bevölkerungsszenarien Kanton, Regionen, Gemeinden.

¹⁴ Diekmann, Giovis, Röhm (2016). Die Lebenserwartung von Menschen mit geistiger Behinderung in Deutschland. In: Müller, Gärtner, Lebensqualität im Alter; 2026.



Neben der Lebenserwartung ist die Geburtenrate ein wichtiger Aspekt für die demografische Entwicklung. In den letzten Jahren hat sich aufgrund einer gestiegenen Geburtenrate auch die Anzahl Schülerinnen und Schüler erhöht. Diese Entwicklung zeigt sich auch bei den Zahlen der Sonderschülerinnen und -schüler im Kanton St.Gallen.¹⁵ Von diesen gelten vor allem Kinder mit einer geistigen oder Mehrfachbehinderung als potenzielle zukünftige Nutzende von spezialisierten Leistungen.

5.2 Individualisierung

Sich wandelndes Selbstverständnis von Menschen mit Behinderung

Selbstbestimmung und Inklusion werden stärker in den Fokus treten und Menschen mit Behinderung werden vermehrt dazu befähigt, eigenverantwortlich zu handeln, möglichst autonom zu leben sowie ihre Wünsche und Erwartungen zum Ausdruck zu bringen. Es ist zu erwarten, dass sich die Angebotslandschaft in den nächsten Jahren weiter diversifizieren wird, um diesen individuellen Wünschen und dem spezifischen Unterstützungsbedarf von Menschen mit Behinderung gerecht zu werden. Nicht nur im Bereich der Angebotsgestaltung rückt der Mensch mit Behinderung als handelndes Subjekt in den Mittelpunkt. Auch die Finanzierungsmodelle müssen zunehmend individualisiert werden, sodass sie sich nach dem spezifischen Bedarf der Leistungsnutzenden richten. Mehrere Kantone haben ihre Gesetze bereits in Richtung einer stärkeren Subjektorientierung angepasst oder befinden sich auf diesem Weg. Das heutige Finanzierungsmodell im Kanton St.Gallen ist in diesem Sinn nicht mehr genügend.

Ambulante Angebote (u.a. begleitetes Wohnen)

Menschen mit Behinderung, die zum selbständigen/begleiteten Wohnen wechseln oder deren Verbleib dort stabilisiert werden soll, benötigen ambulante Unterstützung. Diese basieren auf einem System von unterschiedlichen Angeboten (z.B. Spitex, begleitetes Wohnen nach Art. 74 IVG, begleitetes Wohnen Plus¹⁶, Entlastungsdienst, Unterstützung durch Familie und Freiwillige u.a.). Finanziert werden sie weitgehend durch den Bund. Wegen Unterfinanzierung schliesst der Kanton ergänzend Lücken durch Zusatzfinanzierungen an Leistungsanbieter (vor allem im Bereich des begleiteten Wohnens). Der Kanton beteiligt sich zudem gestützt auf die Verordnung über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (sGS 351.53, abgekürzt VKB) bei der hauswirtschaftlichen Hilfe und Begleitung zu Hause (Art. 9). Seit dem Jahr 2013 richtet der Kanton St.Gallen auf der Basis von «Kann-Beiträgen» Leistungen an Anbieter im begleiteten Wohnen Plus aus. In den letzten Jahren hat sich die Zahl der Anbieter und die Zahl der Nutzenden kontinuierlich erhöht. Allein bei Pro Infirmis ist die Nachfrage seit dem Jahr 2015 um 25,4 Prozent gestiegen. Insgesamt wurden im Kanton St.Gallen im Jahr 2020 268 Personen von vier Leistungsanbietenden¹⁷ ambulant begleitet.

Aufgrund der Entwicklungen der letzten Jahre ist auch in den kommenden Jahren mit einer weiter ansteigenden Nachfrage nach ambulanten Angeboten im begleiteten Wohnen zu rechnen. Um eine höhere Durchlässigkeit zwischen Angeboten mit mehr oder weniger Unterstützung zu gewährleisten, wird die Abgrenzung zwischen ambulanten und stationären Leistungen in den kommenden Jahren weicher werden. Leistungserbringende im heute rein stationären Bereich werden vermehrt auch ambulante Leistungen anbieten und so die Hürden bei Übergängen weiter abbauen. Dieser Trend setzt sich auch im Bereich der Tagesstrukturen fort. Vor allem im Bereich

¹⁵ Siehe Anhang, Bericht HSLU «Bedarfsrelevante Einflussfaktoren», Abschnitt 5

¹⁶ Im Rahmen des begleiteten Wohnens leistet der Kanton einen Beitrag an die Leistungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) und schliesst somit die hier entstehende Finanzierungslücke. Im Rahmen des begleiteten Wohnens Plus leistet der Kanton St.Gallen einen Kantonsbeitrag für darüber hinaus gehende Leistungen.

¹⁷ St.Gallischer Hilfsverein, OVWB, förderraum, Pro Infirmis.



Tagesstruktur mit Lohn wird die Nachfrage nach individualisierten Arbeitsplätzen nahe am oder im ersten Arbeitsmarkt weiter steigen.

5.3 Entwicklungen bei der Invalidenversicherung (IV)

Die sinkenden Bestandszahlen der IV-Bezügerinnen und IV-Bezüger, wie sie bereits im letzten Planungsbericht dargelegt wurden, setzen sich weiter fort. Allerdings gibt es Unterschiede bei den Ursachen für den Rentenbezug. Während alle anderen Beeinträchtigungen als Ursache für eine IV-Rente abnehmen, steigt die Anzahl IV-Rentnerinnen und IV-Rentner mit einer psychischen Behinderung weiter an. Vor allem im Bereich Tagesstruktur mit Lohn und in den Tagesstätten ist daher mit einer weiteren Zunahme von Menschen mit psychischer Behinderung zu rechnen, die vermehrt nach Angeboten in Teilzeit nachfragen. Ein Ausbau von Leistungen zugunsten der Eingliederung wird mit der Weiterentwicklung der IV, die am 1. Januar 2022 in Kraft tritt, und dem Fokus auf die folgenden drei Zielgruppen erfolgen:

- Kinder mit Geburtsgebrechen (engere Begleitung und gezielte Steuerung);
- Jugendliche (gezielte Unterstützung für den Übergang ins Erwerbsleben);
- Erwachsene mit psychischer Beeinträchtigung (Beratung und Begleitung ausbauen).

Mit diesem Ausbau, insbesondere auch in der Beratung und Begleitung, ist davon auszugehen, dass Kinder und Jugendliche mit einer Beeinträchtigung noch früher erkannt und mittels Förderprogrammen unterstützt werden können.

Die Bemühungen der IV für die berufliche Eingliederung wurden in den letzten Jahren stark ausgebaut und sie werden mit der Weiterentwicklung der IV, die am 1. Januar 2022 in Kraft tritt, noch einmal verstärkt. Die Anzahl der Teilnehmenden an Massnahmen zur beruflichen Integration hat sich deutlich erhöht. Dennoch gelingt es heute nur einer kleinen Gruppe der Teilnehmenden, nach den Massnahmen ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen im ersten Arbeitsmarkt zu erzielen. Die Personen, die den Übertritt in den allgemeinen Arbeitsmarkt nicht schaffen, benötigen weiterhin eine Tagesstruktur mit Lohn.

Die Anzahl Nutzende eines IV-Assistenzbeitrags¹⁸ nimmt im Kanton St.Gallen kontinuierlich zu. Zwischen den Jahren 2015 und 2019 ist die Anzahl Nutzende von 68 auf 91 Personen gestiegen. Obwohl die Grenzen dieses Angebots weitgehend bekannt sind (z.B. Hürden, Anstellungen vorzunehmen), ist die Entwicklung dennoch ein Indiz, dass ambulante Leistungen gefragt sind.

5.4 Auswirkungen der Corona-Pandemie

Die Jahre 2020 und 2021 sind aufgrund der COVID-19-Pandemie besondere Jahre. Die Auswirkungen der Pandemie werden sich voraussichtlich in allen Leistungsbereichen bemerkbar machen. Allerdings sind die effektiven Auswirkungen gegenwärtig noch nicht vorhersehbar. Zudem sind diese vom weiteren Pandemieverlauf abhängig. Eine erschwerte Lage auf dem ersten Arbeitsmarkt zeichnet sich aber bereits deutlich ab. Die Anzahl der registrierten Arbeitslosen ist im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr stark angestiegen. Dies erhöht auch die Hürden für Menschen mit Behinderung, eine Anstellung im allgemeinen Arbeitsmarkt zu finden. Es ist denkbar, dass dadurch eine Verlagerung in den zweiten Arbeitsmarkt stattfindet.

¹⁸ Anspruch auf einen IV-Assistenzbeitrag haben Bezügerinnen und Bezüger einer Hilflosenentschädigung, die auf regelmässige Hilfe angewiesen sind, aber dennoch zu Hause leben möchten. Weitere Infos abrufbar unter www.ahv-iv.ch → Sozialversicherungen → Invalidenversicherung (IV) → Assistenzbeitrag.



Die Corona-Pandemie wirkt sich allerdings auch auf die geschützten Werkstätten aus. Die ungünstige Wirtschaftslage führt zu einem Rückgang der Nachfrage nach Produkten und Dienstleistungen der Werkstätten. In einer solchen Situation gestaltet es sich schwierig, weitere Mitarbeitende zu engagieren. Auch Investitionen in Umgestaltungen scheinen auf den ersten Blick für Behinderteneinrichtungen nicht einfach. Umso wichtiger ist, dass der angedachte Umbau auch Planungssicherheit für die Einrichtungen bedeutet.

6 Schlussfolgerungen für die Angebotsstrategie

Im Folgenden werden Schlussfolgerungen aus den bisherigen Entwicklungen (siehe Abschnitt 4) sowie den relevanten Einflussfaktoren (siehe Abschnitt 5) gezogen. Zusammen mit den Ergebnissen aus den Workshops mit den Expertinnen und Experten bildet dies die Grundlage für die Angebotsstrategie, die im nächsten Abschnitt 7 definiert wird.

6.1 Schlussfolgerungen für das Angebot insgesamt

Die Analyse in Abschnitt 4 zeigt, dass in den letzten sechs Jahren ein stetiges Wachstum bei den Leistungsnutzenden insgesamt und somit auch beim Angebot stattgefunden hat. Dies ist vor allem auf zwei exogene Einflussfaktoren zurückzuführen:

- Demographie – Menschen mit Behinderung werden älter und benötigen somit länger einen Platz in einer Einrichtung. Gleichzeitig nimmt die Zahl der potenziellen Leistungsnutzenden insgesamt im Leistungsbereich Wohnen und noch stärker im Leistungsbereich Tagesstruktur ohne Lohn zu, analog dem Bevölkerungswachstum.
- Psychische Behinderung – Die Anzahl der Menschen mit psychischer Behinderung ist in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Dies führt zu einer erhöhten Nachfrage vor allem bei Tagesstrukturangeboten mit und ohne Lohn.

Wie in Abschnitt 5 aufgezeigt, werden diese Faktoren auch künftig einen massgeblichen Einfluss auf die Entwicklung bei den Nutzenden haben. Andererseits können kaum dämpfende Einflussfaktoren ausgemacht werden. Dies lässt den Schluss zu, dass sich die Entwicklung der letzten Jahre in der kommenden Planungsperiode fortsetzt und die Anzahl der Nutzenden über alle Leistungsbereiche ein nahezu lineares Wachstum aufweisen wird. Die sich verändernde Struktur der Nutzenden (mehr ältere Menschen mit Behinderung und mehr Menschen mit psychischer Behinderung) machen zudem qualitative Anpassungen beim Angebot erforderlich.

Aus dem Wirkungsbericht Behindertenpolitik resultierte eine Massnahme in der Prävention für Menschen mit einer psychischen Erkrankung. Unter der Federführung des Gesundheitsdepartementes sollen Massnahmen zur besseren Koordination aller in diesem Feld tätigen Stellen her-vorgehen.

Die grundlegende Stossrichtung bei der Entwicklung des Angebots ergibt sich einerseits aus den Entwicklungen der Nutzerzahlen, andererseits aus den sich verändernden Bedürfnissen der Nutzenden. Hier verlangen das sich wandelnde Selbstverständnis von Menschen mit Behinderung und die fortschreitende Individualisierung von den Anbietenden weitere Flexibilisierungen und Anpassungen, um dem individuellen Bedarf der Leistungsnutzenden besser gerecht zu werden. Dies entspricht den Forderungen der UN-BRK, deren Umsetzung Leistungserbringende vor Herausforderungen stellt, für die sie in den nächsten Jahren Lösungen erarbeiten müssen. Art. 19 und Art. 27 der Konvention deuten den Weg hin zu kleineren, normalisierten Wohnmöglichkeiten und zu Arbeits- und Tagesstrukturmodellen, die es erlauben, dass berufstätige Menschen sich begegnen können, unabhängig davon, ob sie eine Behinderung haben oder nicht. Dieses Ideal wird weiterverfolgt und es wird zu einer weiteren Angebotsdiversifizierung führen.



Neben der qualitativen Veränderung des Angebots führt die Individualisierung zu quantitativen Verschiebungen bei den Leistungsnutzenden innerhalb der verschiedenen Leistungsbereiche. So ist im Bereich Wohnen im Zusammenhang mit der fortschreitenden Individualisierung und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung mit einer Abflachung der Nachfrage im stationären Bereich zugunsten des ambulanten Bereichs zu rechnen. Gleichzeitig wird die vermehrte Nachfrage nach Tagesstrukturangeboten mit und ohne Lohn voraussichtlich auch in den nächsten Jahren anhalten. Dieser Trend dürfte sich durch die Auswirkungen der Corona-Krise auf den allgemeinen Arbeitsmarkt und die festzustellende Ausgliederungstendenz des ersten Arbeitsmarkts weiter akzentuieren. Die Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt ist in der Regel im Leistungsbereich Tagesstruktur mit Lohn erst verzögert feststellbar, da die Nutzung erst mit einer IV-Rente folgt. Auch im Bereich Tagesstruktur mit Lohn könnte sich der Auftrag des Kantons in der nächsten Dekade nochmals grundlegender verändern. Entscheidend ist, wie die Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt – aufgrund der fortschreitenden Digitalisierung und Automatisierung sowie den steigenden Anforderungen insbesondere an die Sozialkompetenz im Dienstleistungsbereich – fortschreitet. In den Strategien der Einrichtungen ist noch stärker darauf zu achten, in welche Geschäftsbereiche eingestiegen wird. Dabei geht es nicht nur um die Verminderung von finanziellen Risiken, sondern auch um die Passung für Menschen mit Behinderung durch vielfältige Angebote. Weiterhin gilt, wie in der letzten Angebotsplanung ausgeführt, dass vermehrt der Dienstleistungs-Sektor zu bevorzugen ist. INSOS CH hat erkannt, dass das Thema grundsätzlich anzugehen ist. Dabei ist auch relevant, wie die IV ihren Auftrag weiter definiert und sich das Zusammenspiel mit der Wirtschaft sowie mit weiteren Anspruchsgruppen (z.B. im Migrationsbereich) weiterentwickelt.

Im Zusammenhang mit der Förderung von ambulanten Leistungen als Teil der gesamten Betreuung im Bereich Behinderung wird eine strikte Trennung von stationären und ambulanten Mitteln künftig nicht mehr sinnvoll sein. Sie schränkt in der operativen Ausübung unnötig und kontraproduktiv ein und entspricht auch nicht den Vorgaben der UN-BRK, die eine individualisierte Betrachtung und Förderung von Menschen mit Behinderung postuliert. Ein Umbau und eine Neugestaltung der finanziellen Abgeltung ist somit angezeigt. Entscheidend ist dabei, dass der Umbau und die Neugestaltung so erfolgen, dass sie die richtigen Anreize setzen. Nebst kostendeckenden Ansätzen bei ambulanten Leistungen muss dabei über weitere Steuerungsmöglichkeiten nachgedacht werden, die im stationären Bereich die erforderliche Bewegung und Flexibilisierung ermöglichen. In der Regel ist ein Angebot mit ambulanten Leistungen für den Kanton gegenüber einem stationären Platz die kostengünstigere Lösung. Differenzierte Aussagen sind jedoch zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich. Verschiedene Finanzierungsströme zwischen Bund und Kanton verunmöglichen eine klare Übersicht. In jedem Fall lohnt es sich, die ambulanten Angebote schrittweise auszubauen. Dieser Wandel benötigt mehrere Jahre. In dieser Zeit kann mit dem Aufbau eines individuellen Bedarfserfassungssystems die erforderliche Grundlage für eine effektive Beurteilung und Umsetzung geschaffen werden.

6.2 Schlussfolgerungen für spezifische Anspruchsgruppen

Ausführungen zu spezifischen Anspruchsgruppen dienen der fachlichen Differenzierung. Sie führen nicht direkt zu zusätzlichen Ansprüchen.



6.2.1 Personen in ambulanten und privaten Betreuungssettings

Von den nahezu 14'500 anspruchsberechtigten Personen, die im Kanton St.Gallen leben, nehmen etwa 10'000 Personen keine spezialisierten Leistungen in Anspruch. Rund 2'500 der rund 4'500 Personen, die spezialisierte Leistungen nutzen, leben in privaten oder ambulant begleiteten Wohnsituationen. Im Planungsbericht 2015 bis 2017 wurde festgehalten, dass der Erhalt von privaten Betreuungsnetzen von hoher Bedeutung ist und Entlastungsmassnahmen für betreuende Angehörige wichtig sind. Dies ist auch heute noch so. Seit dem Jahr 2020 hat der Kanton St.Gallen eine Leistungsvereinbarung mit dem Entlastungsdienst Ostschweiz. Der Entlastungsdienst Ostschweiz trägt dazu bei, dass private Betreuungsnetze immer wieder Zeit zum Regenerieren erhalten und dadurch die Stabilität besser sichergestellt werden kann. Auch Ferien- und Entlastungsplätze von stationären Leistungsanbietenden tragen massgeblich dazu bei, dass private und ambulante Betreuungssituationen stabil bleiben oder werden. Mit fortschreitender Verlagerung in den ambulanten Bereich werden Entlastungsangebote eine noch grössere Bedeutung erlangen und sind entsprechend auszubauen.

6.2.2 Personen mit tiefem Unterstützungsbedarf und hoher Selbständigkeit

Durch den Ausbau im Bereich der ambulanten Unterstützungsangebote soll ermöglicht werden, dass Menschen mit einem tiefen Unterstützungsbedarf und einer hohen Selbständigkeit in einer selbständigeren Wohnform verbleiben können und nicht in ein stationäres Angebot eintreten müssen. Menschen, die in den stationären Bereich übergetreten sind, sollen dazu befähigt und ermächtigt werden, sich wieder vom stationären Bereich zu lösen und selbständig zu leben. Für die Umsetzung dieses Anliegens sind der Ausbau eines flächendeckenden ambulanten Unterstützungsangebots und der niederschwellige Zugang zu einer stabilisierenden und entlastenden Tagesstruktur wichtig. Wie in Abschnitt 6.1 ausgeführt, ist auch eine Flexibilisierung des bisher rein stationären Bereichs notwendig. Er soll seine Leistungen in den ambulanten Bereich ausdehnen können und so die Stabilisierung und die Betreuungskontinuität auch im ambulant begleiteten Setting gewährleisten können.

6.2.3 Personen mit psychischer Behinderung

Der Anteil von Menschen mit Behinderung mit einer psychischen Einschränkung als Ursache nimmt stetig zu. Darunter können auch Menschen mit einer Suchterkrankung fallen und junge Menschen, die aus ihrer belasteten Sozialisation heraus chronifizierte Schwierigkeiten haben, sich gesellschaftlich und beruflich zu integrieren. Menschen mit psychischer Behinderung sind besonders stark von den Veränderungen der Arbeitsmarktstruktur sowie von der zu beobachtenden zunehmenden beruflichen Ausgliederungstendenz und mangelnden Eingliederungsmöglichkeiten betroffen. Zur Stabilisierung ihrer Situation sind sie auf niederschwellige Tagesstrukturangebote mit und ohne Lohn sowie auf sozialpsychiatrisch ausgerichtete Wohnangebote mit stationärer und/oder ambulanter Unterstützung angewiesen.

6.2.4 Personen mit Behinderung aufgrund einer Autismus-Spektrum-Störung

Fachpersonen beobachten bei jüngeren Menschen eine Zunahme an Personen mit Autismus-Spektrum-Störungen. Auch wenn es sich weiterhin um eine eher kleine Gruppe handelt (siehe Abbildung 3), stellen sie die Einrichtungen vor Herausforderungen, weil die Betreuung komplex und aufwändig ist. Menschen mit Autismus-Spektrum-Störungen benötigen ein individuell abgestimmtes Setting, das auf die persönlichen Bedürfnisse und spezifischen Verhaltensweisen abgestimmt ist. Ein Bedarf an zusätzlichen spezialisierten Angeboten für diese Gruppe von Leistungsnutzenden liegt vor. In diesem Angebotsfeld ist eine gute Vernetzung zwischen den Leistungserbringenden und den Beratungsangeboten besonders wichtig.



6.2.5 Jüngere Personen mit neuem Selbstverständnis

Junge Menschen mit Behinderung haben aufgrund veränderter Sozialisationsbedingungen heute häufig ein anderes Selbstverständnis. Sie formulieren ihre Erwartungen und fordern diese auch aktiv ein. Jüngere Menschen möchten selbstständig in einer eigenen Wohnung leben und im ersten Arbeitsmarkt tätig sein¹⁹. Bei dieser Zielgruppe besteht ein wachsender Bedarf nach inklusiven Angeboten als ergänzende Wahlmöglichkeit neben dem stationären Wohn- und Tagesstrukturangebot.

6.2.6 Ältere Personen mit Behinderung

Die steigende Lebenserwartung von Menschen mit Behinderung führt dazu, dass ältere Menschen mit Behinderung länger in den Einrichtungen verbleiben. Vor allem Menschen mit geistigen Behinderungen altern oft schneller und zeigen früher altersbedingte Erscheinungen. Zusätzlich zu ihrer «Primärbehinderung» entwickeln sie einen altersspezifischen Unterstützungsbedarf, der die Leistungsanbietenden vor weitere Herausforderungen stellt. Diese sind mit einer steigenden Zahl von Menschen mit erhöhtem Pflegebedarf oder mit Demenz und den daraus resultierenden Anforderungen an eine angepasste Wohn-, Beschäftigungs- und Freizeitstruktur konfrontiert. Die entsprechenden qualitativen und quantitativen Anpassungen sind in den nächsten Jahren fortzusetzen.

6.2.7 Personen mit besonders hohem Unterstützungsbedarf

Personen mit besonders hohem Unterstützungsbedarf werden auch in Zukunft vorübergehend oder allenfalls auch für längere Zeit auf das spezialisierte Angebot der Intensivbetreuung angewiesen sein. Sie befinden sich an der Schnittstelle zwischen Regel- und Intensivbetreuung sowie stationären Leistungen der Psychiatrie. Zu ihnen gehören Personen mit komplexen Behinderungen und «Doppeldiagnosen», mit stark herausfordernden Verhaltensweisen und/oder mit chronischer Selbst- und/oder Fremdgefährdung. Sie sind im Besonderen auf bedarfsgerechte stationäre und ambulante Unterstützungssettings angewiesen und benötigen eine auf ihre individuellen Bedürfnisse angepasste Wohn- und Beschäftigungssituation, in der sie sich stabilisieren und entwickeln können. Ein Aufbau geeigneter Plätze bedingt meist auch gewisse bauliche Massnahmen. Neben dem Angebot sollen auch die Prozesse (Aufnahme, Verlaufsevaluation, Austritt) weiterentwickelt werden. Damit soll gewährleistet werden, dass für jede Person der geeignete Platz gefunden wird und Ein- sowie Austritte koordiniert ablaufen.

7 Angebotsstrategie für die Periode 2021 bis 2023

Basierend auf den Entwicklungen der letzten Jahre (siehe Abschnitt 4) sowie den Trends bei den relevanten Einflussfaktoren (siehe Abschnitt 5) und den Schlussfolgerungen daraus (siehe Abschnitt 6) wird in diesem Abschnitt die Angebotsstrategie des Kantons St.Gallen für die nächsten Jahre dargelegt. Ebenfalls darin berücksichtigt sind die Ergebnisse aus den Workshops mit den Expertinnen und Experten. In der Angebotsstrategie wird auf bereichsübergreifende, aber auch auf spezifische strategische Ziele für die einzelnen Leistungsbereiche abgestellt.

¹⁹ Canonica, Alan (2020). Gewünscht wird «Normalität». Befragung von Menschen mit Behinderung zu den Bereichen Wohnen und Tagesstruktur im Kanton Zug. In: Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik, Heft 1, S. 6-13; hier: 9f.



7.1 Bereichsübergreifende strategische Ziele und Massnahmen

7.1.1 Neues Finanzierungsmodell mit Gesetzesrevision vorbereiten

Das heutige Finanzierungsmodell ist für den Wandel in ambulante Angebote (eher) hinderlich. Um eine nachhaltige und ganzheitliche Lösung zu finden, ist eine Revision des BehG anzugehen. Da auf diesem Weg noch weitere Änderungen zu erwarten sind, ist ein mehrstufiges Vorgehen zu wählen, das auch noch spätere Anpassungen ermöglicht. Im Bereich Wohnen sind interkantonal die Erkenntnisse bereits weit fortgeschritten und lassen sich schneller in der Praxis umsetzen. Im Bereich Arbeit fehlen Erkenntnisse noch weitgehend, was eine zurückhaltende Umsetzung sinnvoll macht.

Strategisches Ziel:

Ein neues Finanzierungsmodell auf Basis einer Revision des BehG ist auf das Jahr 2026 anzusteuern.

Massnahme:

Der Gesetzesrevisionsprozess wird mit externer Begleitung in Angriff genommen. Die Projektplanung beantwortet insbesondere auch Fragen zu den Systemgrenzen und zum Mitwirkungsgrad der Anspruchsgruppen.

7.1.2 Verbindliche Kriterien bei Infrastrukturvorhaben

Infrastrukturvorhaben zementieren Strukturen. Aufgrund der langfristigen Wirkung ist eine besondere Sorgfalt angezeigt. Konkrete Infrastrukturprojekte können erst bewilligt werden, wenn die Einbettung in die Angebotsstrategie des Kantons konzeptionell ausgewiesen und bestätigt ist.

Strategisches Ziel:

Umfangreiche und langfristige Infrastrukturvorhaben werden künftig noch genauer und zuerst auf ihre Zukunftschancen und auf ihre inklusive Ausrichtung geprüft. Bauprojekte sollen mit der Angebotsstrategie übereinstimmen und zukunftsorientierte Entwicklungen (z.B. mehr Inklusion) zulassen.

Massnahme:

Der Kanton definiert unter Einbezug der Anspruchsgruppen verbindliche Kriterien für Infrastrukturvorhaben bezüglich Innovationspotenzial, der Förderung der Selbstbestimmung der Leistungsnutzenden und der inklusiven Dimension der Projekte. Es werden nur noch Infrastrukturvorhaben unterstützt, die diese Kriterien erfüllen.

7.1.3 Förderung der Entwicklung durch Innovationsprojekte

Aufgrund aktueller Entwicklungen (Selbstbestimmung, Diversifizierung usw.) zeichnet sich ein grösserer Umbruch ab. In allen Leistungsbereichen werden in den kommenden Jahren Innovationen notwendig werden.

Strategisches Ziel:

Auf die anstehenden Fragen nach Diversifizierung, Subjektorientierung, Selbstbestimmung und Inklusion werden in geeigneten Innovationsprojekten Antworten gefunden oder vorbereitet. Auch sollen vermehrt Kooperationen (z.B. ähnliche Aufgaben im Verbund lösen oder themenspezifisch mit Schnittstellen zusammenarbeiten) eingegangen werden.



Massnahme:

Innovationsprojekte von privaten Trägerschaften, die einen Beitrag zum strategischen Ziel leisten, werden finanziell und konzeptionell unterstützt. Der Kanton definiert Kriterien für die Unterstützung und berücksichtigt diese im Leistungsvereinbarungsprozess.

7.1.4 Bildung und Beratung als komplementäre Leistungen verstärken

Das neue Selbstverständnis von Menschen mit Behinderung muss weiterhin unterstützt und gefördert werden. Zu einem selbstbestimmten Leben gehören die individuelle Befähigung sowie die persönliche und berufliche Weiterentwicklung. Deshalb sind die Querschnittsthemen Bildung und Beratung in Zukunft noch wichtiger. Der Kanton möchte die individuelle Förderung und Bildung sowohl im Arbeitskontext als auch im Rahmen von niederschweligen Weiterbildungsangeboten ausserhalb der Arbeit ermöglichen. Individuelle Förderangebote können zudem auch abseits des ersten Arbeitsmarkts eine berufliche Weiterentwicklung begünstigen oder den Wechsel in neue Arbeitsfelder ermöglichen.

Strategisches Ziel:

Die (Weiter-)Bildung wird – auch mit niederschweligen Angeboten (z.B. Peeransatz) – gefördert, um die Befähigung von Menschen mit Behinderung voranzutreiben. Gleichzeitig besteht für die Stärkung der Selbstbestimmung und für die Wahlfreiheit eine adressatengerechte Beratung, um Menschen mit Behinderung sowie weiteren Beteiligten (z.B. Angehörigen, Eltern oder Beistandspersonen) Handlungsoptionen aufzuzeigen.

Massnahmen:

- Der Kanton unterstützt zwei bis drei Pilotprojekte zur Verbesserung der individuellen Beratung und Bildung. Dabei soll überprüft werden, in welchen Situationen (z.B. beim Eintritt in das System) eine Beratung obligatorisch sein sollte.
- Der Kanton erarbeitet mit dem Branchenverband konzeptionelle Grundlagen, um diese Bereiche noch besser in das Gesamtpaket der Leistungen zu integrieren.

7.1.5 Schnittfläche mit der Psychiatrie

Menschen mit Behinderung weisen eine erhöhte Vulnerabilität für psychische Erkrankungen auf. Besonders bei Übergängen soll die bedarfsgerechte und durchgängige psychiatrische Versorgung näher untersucht werden. Die in den letzten Jahren verstärkte Zusammenarbeit der stationären Einrichtungen mit den beiden St.Galler Psychiatrieverbunden ist weiter fortzusetzen. Ergänzend zur weitreichend etablierten aufsuchenden Behandlung von Menschen mit einer kognitiven Behinderung streben die Psychiatrie-Verbunde für diese Zielgruppen auch eine spezialisierte stationäre Behandlung an. In diesen Schnittflächen wurde für die aufsuchende Behandlung das Konzept durch die Involvierten gemeinsam erarbeitet und es besteht ein fachliches Netz des Austauschs. Dieses ist aber weder verankert, noch bestehen verbindliche Konzepte, wie das Zusammenspiel optimal zu gestalten ist. Bei Menschen mit besonders hohem interinstitutionellem Unterstützungsbedarf (siehe Abschnitt 6.2.7) werden spezifische Massnahmen (siehe Abschnitt 7.2.1.d) getroffen.

Strategisches Ziel:

Der Versorgungsauftrag zwischen den Fachbereichen der psychiatrischen Versorgung sowie der Langzeit-Betreuung im Bereich Behinderung wird auf seine zukünftige optimale Erfüllung überprüft.



Massnahme:

Die Zusammenarbeit zwischen den stationären Einrichtungen für Menschen mit Behinderung und den St.Galler Psychiatrieverbunden wird vom Departement des Innern in Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsdepartement mit externer Begleitung evaluiert und allfällige Massnahmen (einschliesslich Bedarf für Gesetzesanpassungen) werden vorgeschlagen und umgesetzt.

7.2 Angebotsziele und Massnahmen je Leistungsbereich

7.2.1 Leistungsbereich Wohnen

7.2.1.a Moderater qualitativer und quantitativer Ausbau

Der Kanton St.Gallen gewährleistet, dass Menschen mit Behinderung auch nach Erreichen des Pensionsalters in ihrer bisherigen Lebenssituation verbleiben können. Aufgrund des sich verändernden Unterstützungsbedarfs im Alter werden mehr altersgerechte Angebote benötigt. Für Einrichtungen bieten sich Kooperationen mit der Spitex oder mit anderen Strukturen (z.B. Alters- und Pflegeheime) an.

Quantitativ wird ein moderater Aus- oder Umbau an Plätzen für ältere Menschen mit Behinderung erforderlich sein. Dadurch, dass ältere Menschen mit Behinderung länger einen Platz benötigen, steht dieser für jüngere Menschen mit Behinderung nicht oder erst später zur Verfügung. Um der Individualisierungstendenz und dem verstärkten Wunsch junger Menschen mit Behinderung nach eigenständigem Wohnen Rechnung tragen zu können, soll sich der Platzausbau auf dezentrale Wohnplätze konzentrieren.

Massnahmen:

- Der Kanton fördert einen moderaten Ausbau von dezentralen Wohnplätzen im Rahmen von rund 20 Plätzen bzw. 1,2 Prozent je Jahr.
- Der Kanton fördert den erforderlichen qualitativen Umbau an die Bedürfnisse von älteren Menschen mit Behinderung.
- Nach der Pilotphase sind, nebst den vier bisherigen, weitere Einrichtungen für Menschen mit Behinderung mit umfangreichen Pflegeleistungen für eine Zulassung zur Abrechnung von Pflegeleistungen nach dem Gesetz über die Krankenversicherung (SR 832.10) vorzusehen.

7.2.1.b Flexibilisierung des stationären Angebots zur Verbesserung der Durchlässigkeit

Beim Aus- oder Übertritt von stationären in ambulante Angebote bestehen sowohl für Menschen mit Behinderung als auch für die stationären Einrichtungen gewisse Hindernisse. So kann es z.B. sein, dass für Menschen mit Behinderung ein Bruch bei der Betreuungssituation entsteht, da die Einrichtung keine ambulanten Angebote anbietet²⁰. Bei einem allfälligen Wechsel zurück in ein stationäres Angebot erfolgt dann gleich nochmals ein solcher Bruch. Andererseits sind für die Einrichtungen die Austritte bzw. Wechsel mit grosser Planungsunsicherheit verbunden. Daher soll ein schrittweiser Abbau von solchen Hindernissen angestrebt werden und bisher rein stationären Anbietenden die Möglichkeit eröffnet werden, auch ambulante Leistungen anzubieten und abzurechnen.

²⁰ Bisher war eine Zusatzfinanzierung im «Begleiteten Wohnen Plus» nur für Anbietende vorgesehen, die bereits Leistungen nach Art. 74 IVG bereitstellen.



Dies hätte verschiedene Vorteile für alle Beteiligten. Einrichtungen für Menschen mit Behinderung erhalten die Möglichkeit, Leistungen auch im ambulanten Bereich abzurechnen und sich vermehrt am Trend «ambulant und stationär» zu orientieren. Zudem können Einrichtungen ihre Angebote in einen bislang abgetrennten Bereich ausdehnen, sodass die Betreuungskontinuität für Menschen mit Behinderung, die sich vom stationären Bereich ablösen möchten, sichergestellt werden kann. Menschen mit Behinderung können in eine eigene Wohnung ziehen und trotzdem von der bisherigen Einrichtung weiter unterstützt werden. Bei positivem Verlauf erfolgt ein weiterer Schritt in ein selbstbestimmteres Leben. Bei negativem Verlauf können Leistungsnutzende wieder enger von der Einrichtung begleitet werden oder in den stationären Bereich zurückkehren. Darüber hinaus würde sich dadurch das ambulante Angebot flächendeckend erweitern und hochspezialisierte Angebote könnten ihre fachliche Expertise auch im ambulanten Bereich zur Verfügung stellen (dies betrifft vor allem Menschen mit progredienten Erkrankungen als Ursache für eine Behinderung wie Multiple Sklerose, Tumorerkrankungen, Muskeldystrophie usw.).

Massnahmen:

- Der Kanton überarbeitet die Grundlagen und Voraussetzungen für das Einzelwohnen (siehe Abschnitt 4.2.1).
- Der Kanton erarbeitet zusammen mit den Leistungsanbietenden eine Struktur, mit der auch stationäre Anbietende für ambulante Leistungen Kantonsbeiträge erhalten und so auch ambulant kostendeckend arbeiten können.

7.2.1.c Aufbau eines Instruments zur individuellen Bedarfsermittlung

Eine individuelle Bedarfsermittlung²¹, wie sie von einigen Kantonen bereits umgesetzt wird, soll auch im Kanton St.Gallen zusammen mit neuen und angepassten Finanzierungsmodellen konzipiert und erprobt werden. Die jetzt im stationären Bereich angewendete IBB-basierte Finanzierung mit einer pauschalisierten Leistungsabgeltung vermag im ambulanten Bereich den Anforderungen nicht zu genügen. Menschen mit Behinderung werden durch eine individuelle Bedarfsermittlung auch vermehrt die Möglichkeit erhalten, ihre Unterstützungsangebote auf der Basis ihres individuellen Bedarfs frei zu wählen.

Massnahmen:

- Der Kanton erarbeitet zusammen mit den Anspruchsgruppen ein Instrument zur individuellen Bedarfsermittlung. Er konzentriert sich in einem ersten Schritt auf die Abrechnung von ambulanten Leistungen.
- Der Kanton baut zusammen mit den Anspruchsgruppen ein Controlling- und Plausibilisierungsinstrument für den Bedarf im ambulanten Bereich auf.

7.2.1.d Ausbau und Differenzierung des Angebots für Personen mit besonders hohem Unterstützungsbedarf

Die vorhandenen und weiter auszubauenden Intensivplätze (Stand März 2021: vier Plätze in einer Einrichtung; Zielgrösse bis höchstens zwölf Plätze in drei bis vier spezialisierten Einrichtungen) dienen als temporäre Entlastungsangebote für die Regelbetreuung. Ziel der Intensivplätze ist es, Strategien und Kompetenzen zu erarbeiten, die eine Rückkehr der Personen in die Regelbetreuung ermöglichen. Auch wenn der notwendige Ausbau eines Angebots für Intensivbetreuung mengenmässig klein ist, bedingt er eine hohe Vernetzung und Verbindlichkeit der Leistungserbringenden bezüglich Beratung, Schulung, Entlastung und medizinischer Behandlung.

²¹ Mit der Bedarfsermittlung wird der Anspruch für die auszurichtenden Leistungen ermittelt. Dies hat einen hoheitlichen Aspekt, während die Beratung im Kern Information und Begleitung (z.B. zur Findung des passenden Angebots) umfasst.



Daher braucht es zur Beratung der Involvierten, für eine Klärung der Indikation, für die Koordination bei Platzierungen, zur Evaluation der Verläufe und zur koordinierten Rückführung in die Regelbetreuung unabhängige Strukturen und Fachpersonen an den Schnittstellen zwischen Leistungsnutzenden und ihren Angehörigen, Leistungserbringenden, kantonalen Stellen, Psychiatrie und anderen in den Prozess involvierten Anspruchsgruppen.

Massnahmen:

- Der Kanton fördert den Ausbau von Wohnangeboten für Menschen mit besonders hohem und intensivem Unterstützungsbedarf bis auf höchstens zwölf Plätze.
- Der Kanton unterstützt den Aufbau von unabhängigen Strukturen zur Beratung der Involvierten, für eine Klärung der Indikation, für die Koordination bei Platzierungen, zur Evaluation der Verläufe und zur koordinierten Rückführung in die Regelbetreuung.

7.2.2 Leistungsbereich Tagesstruktur ohne Lohn

7.2.2.a Fortsetzung des Ausbaus von niederschweligen Angeboten für Menschen mit psychischer Behinderung im Bereich der Tagesstätten

Menschen mit einer psychischen Behinderung, die in einer eigenen Wohnung leben, besuchen oft eine externe Tagesstruktur, um soziale Kontakte zu pflegen. Tagesstätten können zudem der Entlastung von Angehörigen dienen, die Menschen mit Behinderung betreuen. Ein Tagesstrukturangebot kann die Tragfähigkeit des Hilfsumfelds erhöhen und so dazu beitragen, dass Menschen mit Behinderung nicht in ein stationäres Angebot eintreten müssen. Da die Anzahl Menschen mit einer psychischen Beeinträchtigung weiter zunimmt, wird auch die Nachfrage nach Plätzen im Bereich der Tagesstätten weiter steigen. Somit wird auch der Bedarf an niederschweligen Angeboten ohne Lohn – häufig zu einem geringen Pensum – in der Planungsperiode 2021 bis 2023 hoch sein.

Massnahmen:

- Der Kanton fördert den Ausbau von Tagesstätten im Rahmen von rund 20 Plätzen oder 1,4 Prozent je Jahr.
- Der Kanton bevorzugt den Ausbau von niederschweligen Angeboten für Menschen mit psychischer Behinderung.

7.2.2.b Moderater Ausbau des Tagesstrukturangebots für ältere Menschen mit Behinderung

Ältere Menschen mit Behinderung wechseln vom Bereich Tagesstruktur mit Lohn zur Tagesstruktur ohne Lohn, da sie ein Tagesstrukturangebot benötigen, das dem spezifischen Bedarf von älteren Menschen entspricht. Aufgrund der Zunahme von älteren Leistungsnutzenden ist daher ein moderater Ausbau eines altersgerechten Angebots angezeigt.

Massnahme:

Der Kanton fördert den Aus- oder Umbau von Tagesstrukturplätzen ohne Lohn für ältere Menschen mit Behinderung im Rahmen von rund 30 Plätzen bzw. 2,1 Prozent je Jahr.



7.2.3 Leistungsbereich Tagesstruktur mit Lohn

7.2.3.a Flexibilisierung des Angebots bei der Begleitung von Arbeitsplätzen in der freien Wirtschaft unterstützt durch Supported Employment²²

Die Arbeitsplätze in den Angeboten der Tagesstruktur mit Lohn in der freien Wirtschaft befinden sich an der Schnittstelle zwischen dem ersten und dem zweiten Arbeitsmarkt. Sie sind räumlich an den ersten Arbeitsmarkt angegliedert und bieten Menschen mit Behinderung eine Möglichkeit, im normalen Arbeitsumfeld tätig zu sein. Die Begleitung wird heute in der Regel von einer Einrichtung gewährleistet und über eine Leistungsvereinbarung pauschal abgegolten. In den Expertenhearings wurde deutlich, dass eine Weiterentwicklung dieses Systems angezeigt ist mit dem Ziel, das begleitete oder unterstützte Arbeiten weiter zu fördern. Es soll sich, analog zum Bereich des begleiteten Wohnens mit ambulanter Unterstützung, am individuellen Bedarf der Leistungsnutzenden orientieren. Die Dienstleistungen können z.B. Unterstützung bei der Suche nach einer Arbeitsstelle im allgemeinen Arbeitsmarkt, Unterstützung zur Erhaltung der Arbeitsstelle im allgemeinen Arbeitsmarkt oder auch Unterstützung bei der Arbeitsausführung umfassen. Es ist denkbar, dass bereits in den nächsten Jahren erste Pilotprojekte mit einzelnen Leistungsanbietenden realisiert werden können. Ziel dieser Projekte ist es, die erforderlichen Instrumente zur Ermittlung des konkreten individuellen Bedarfs zu schaffen und Strukturen für die Leistungsabgeltung zu entwickeln. Der Kanton nutzt den vorhandenen gesetzlichen Spielraum und schafft Rahmenbedingungen für Innovationen. Konkret werden diese Angebote schrittweise vom bisherigen stationären Abgeltungssystem entkoppelt und in ein neues Finanzierungssystem überführt. Im Zuge des Aufbaus ist zu überprüfen, ob Angebote im Verbund zu bevorzugen sind. Die Bemühungen der Invalidenversicherung, die als vorgelagerte Prozesse anzusehen sind, werden hier nicht abgebildet.

Massnahmen:

- Der Kanton erarbeitet zusammen mit den Anspruchsgruppen Instrumente und Strukturen zur Förderung des begleiteten oder unterstützten Arbeitens in der freien Wirtschaft.
- Die Möglichkeiten einer bedarfsorientierten Leistungsabgeltung werden im Rahmen von Pilotprojekten geprüft.
- Der Kanton überprüft gemeinsam mit den Anspruchsgruppen, welche Angebote und Systeme effektiv sind und ob Angebote im Verbund in gewissen Bereichen zu bevorzugen sind.

7.2.3.b Mehr flexible Lösungen für Menschen, die Teilzeit arbeiten wollen zur Stabilisierung der privat oder ambulant begleiteten Wohnsituation

Die Anzahl der Personen, die ein Angebot der Tagesstruktur mit Lohn nachfragen, ist deutlich gestiegen. Vor allem im Teilzeitbereich ist eine starke Zunahme erkennbar. Der gesamtgesellschaftliche Trend hin zu mehr Arbeit im Teilzeitpensum zeichnet sich also auch im Bereich Behinderung ab. Die zunehmende Nachfrage hängt auch mit der Zunahme an Personen mit psychischer Behinderung zusammen, die nicht oder nicht mehr in der Lage sind, eine Tätigkeit in Vollzeit auszuführen und deswegen auf eine Teilzeittätigkeit angewiesen sind. Es ist zu erwarten, dass dieser Trend auch in den nächsten Jahren anhält.

Massnahme:

Der Kanton fördert einen Ausbau von Arbeitsplätzen für Menschen mit Behinderung, im Rahmen von 15 Plätzen bzw. 0,9 Prozent je Jahr.

²² Supported Employment ist ein wertebasiertes und personenzentriertes Handlungskonzept zur Begleitung und Unterstützung von Menschen mit erschwertem Zugang zum Arbeitsmarkt beim Erlangen und Erhalten von bezahlter Arbeit in Betrieben des allgemeinen Arbeitsmarkts.

8 Quantitative und qualitative Auswirkungen

In diesem Abschnitt werden die qualitativen und quantitativen Auswirkungen der Angebotsstrategie für die Periode 2021 bis 2023 zusammengefasst. Diese ergeben sich im Wesentlichen aufgrund von zwei Faktoren. Beide führen zu einer Steigerung der Kosten in der aktuellen Planungsperiode.

- Quantitative Ausweitung des Angebots (Anzahl der Plätze): Diese ist aufgrund der gesetzlichen Gewährleistungspflicht erforderlich, um den steigenden Bedarf zu decken (lineares Wachstum, siehe Abschnitt 4)
- Qualitativer Ausbau des Angebots (Kosten je Platz): Dieser ist aufgrund von Veränderungen bei den Voraussetzungen (siehe Abschnitt 5) wie auch bei der Nutzerstruktur (siehe Abschnitt 6.2) nötig.

8.1 Quantitative Ausweitung des Angebots – mehr Plätze durch mehr Nachfrage

Wie in Abschnitt 6.1 dargelegt, wird sich die Anzahl der Leistungsnutzenden in den kommenden Jahren voraussichtlich analog zu den letzten Jahren linear entwickeln. Faktoren, die diese Entwicklung dämpfen, sind wie in Abschnitt 5 dargelegt, (noch) keine zu beobachten. Somit ist auch in der nächsten Planungsperiode mit einem entsprechenden Ausbau des Angebots zu rechnen. Die Schätzung des Ausbaus basiert auf den in Abschnitt 4 dargelegten Entwicklungen.

Abbildung 16: Prognose Angebotsentwicklung

Angebot	Zunahme total in den Planjahren 2021 bis 2023	Ausbau aktuelles Angebot in Prozent in den Planjahren 2021 bis 2023
Wohnen	rund 60 Plätze	bis zu 3,7 %
Tagesstätten / Beschäftigung	rund 150 Plätze	bis zu 11 %
Werkstätten	rund 45 Plätze	bis zu 2,7 %

8.2 Qualitative Anpassungen - Kosten je Platz

Neben Veränderungen bei der Quantität (Anzahl Plätze) können auch qualitative Anpassungen (z.B. Verbesserung der Infrastruktur aufgrund von Erfüllung von Sicherheitsvorgaben oder Einsetzen einer Nachtwache aufgrund gestiegenem Pflegebedarf) zu einer Steigerung der Kosten führen. Die Regierung hat seit dem Jahr 2016 Höchstansätze für die Kosten je Platz und Tag festgelegt. In den Jahresgesprächen mit den Trägerschaften und Geschäftsleitungen der Einrichtungen wird die Kosten- und Ertragsentwicklung unter Einbezug von Kennzahlen jeweils eingehend diskutiert. Das innerkantonale Benchmarking als Vergleichsgrösse unterstützt bei den privaten Einrichtungen eine kontinuierliche Kostenoptimierung.

Abbildung 17: Entwicklung der Gesamtkosten je Platz

Leistungsbereich	Gesamtkosten je Platz und Tag in Franken				durchschnittliche jährliche Veränderung in Prozent
	2017	2018	2019	2020	
Wohnen	Fr. 244.00	Fr. 244.00	Fr. 248.00	Fr. 252.00	1,1 %
Tagesstätten / Beschäftigung	Fr. 160.00	Fr. 166.00	Fr. 163.00	Fr. 165.00	1,0 %
Werkstätten	Fr. 94.00	Fr. 96.00	Fr. 97.00	Fr. 98.00	1,4 %
Gewichteter Durchschnitt	Fr. 172.00	Fr. 174.00	Fr. 175.00	Fr. 177.00	1,0 %

Quelle und Berechnung: Amt für Soziales, Abteilung Finanzen und IVSE



Die Gesamtkosten je Platz sind in den vergangenen Jahren in einzelnen Leistungsbereichen leicht gestiegen. Kostenintensive Anpassungen erfolgten insbesondere im Bereich für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf (siehe Abschnitt 6.2.7), da die dortige Betreuungsintensität auch einen Ausbau für besonders qualifizierte Betreuungspersonen erforderte. Innerhalb der SODK Ost+ wurde in den letzten Jahren ein Kennzahlenvergleich entwickelt. Daraus ist ersichtlich, dass sich die Entwicklung der Gesamtkosten je Platz von jährlich rund 1 Prozent im Rahmen des Wachstums der anderen Kantone bewegt. Die Betrachtung ist jeweils nur rückblickend möglich. In den Beurteilungen der Anträge für den Leistungsvereinbarungsprozess spielt dieses Kriterium aber eine wichtige Rolle.

8.3 Kostensteuerung durch Umbau

Die in Abschnitt 5.3 beschriebene Erweiterung der Angebotspalette und die damit verbundene Verlagerung von stationär nach ambulant wird zu einer qualitativen Verbesserung des Angebots führen. Zudem darf erwartet werden, dass dadurch mittel- bis langfristig mit einer kostendämpfenden Wirkung zu rechnen ist. Die entsprechenden Zusammenhänge sollen im Rahmen des neuen Controlling-Tools COSAI künftig umfassend analysiert und beobachtet werden.

8.4 Finanzielle Auswirkungen

Konkrete finanzielle Auswirkungen in den nächsten drei Jahren werden im vorliegenden Planungsbericht nicht aufgezeigt. Eine Kostenschätzung ist schwierig, die Aussagekraft verbessert sich mit COSAI schrittweise. Kostenfolgen ergeben sich für den Kanton nicht generell aus der Entwicklung der Platzzahlen, sondern aus der Inanspruchnahme von Plätzen und den qualitativen Anforderungen an die zur Verfügung gestellten Plätze (siehe Abschnitt 8.2). Ohne die vorgeschlagenen flankierenden Massnahmen (z.B. weitere Verlagerungen in ambulante Angebote, personenzentrierte Bedarfsermittlung) kann die ausgewiesene quantitative Mengenausweitung kostenmässig nicht gedämpft werden. Zudem können Kostenfolgen von Platzaufbauten nicht eins zu eins von den bestehenden Kosten je Platz abgeleitet werden. Diese können häufig mit wenig zusätzlichen Investitionen in der bestehenden Infrastruktur umgesetzt werden. Deshalb können Einrichtungen in der Regel Plätze aufbauen, ohne dass bei ihnen linear Mehrkosten entstehen, was zu einer Senkung der durchschnittlichen Kosten je Platz führt. Auch hängt die Kostenentwicklung von den Kosten für Aufenthalte von Menschen mit Behinderung aus dem Kanton St. Gallen in anderen Kantonen ab, die ebenfalls finanziert werden und auf die der Kanton keinen Einfluss hat. Kostensteuerung ist entsprechend also nicht möglich, indem weniger Plätze im Kanton angeboten werden. Vielmehr muss darauf hingewirkt werden, dass Menschen mit Behinderung generell weniger spezialisierte Angebote bedürfen. Mittel- bis langfristig können vermehrte Übergänge in Wohnformen mit ambulanter Unterstützung sowie die Verhinderung von Eintritten in spezialisierte Angebote (z.B. durch die Stabilisierung der Situation von Menschen, die privat oder ambulant begleitet werden können) jährlich wiederkehrende kostensenkende Effekte haben. Vor diesem Hintergrund sind mit der Angebotsplanung nicht die Kosten je zusätzlichem Platz zu schätzen, sondern es ist weiterhin zielführend, ein Gesamtvolumen für die Angebotsentwicklung festzulegen.



9 Ausblick

Die sich abzeichnenden grösseren Veränderungen der nächsten Jahre erfordern einen weitsichtigen Ausblick. Insbesondere die weitere Umsetzung der UN-BRK wird zu einer veränderten Wahrnehmung der Betroffenen selbst sowie der Gesellschaft als Ganzes führen. Dies wird neue Herangehensweisen von Leistungserbringenden und der Fachwelt erfordern. Im Zentrum steht dabei vor allem eine verstärkte Subjektorientierung, die ihrerseits Auswirkungen auf Finanzierungsflüsse sowie auf das Verhältnis von ambulanten und stationären Angeboten haben wird.

Die Behindertenpolitik des Kantons St.Gallen setzt erfolgreich seit vielen Jahren auf eine Handlungskaskade (1. Selbsthilfe und Selbstbestimmung, 2. Barriere- und diskriminierungsfreie Grundleistungen, 3. Spezialisierte Leistungen). In der Praxis erfolgt die Umsetzung aber noch zu wenig ganzheitlich. Nebst den Aspekten, die bereits in der nächsten Planungsperiode umgesetzt werden können, sind in der Folge auch rechtliche Anpassungen der Rahmenbedingungen zu prüfen. Darin sollen auch die heute ansatzweise bekannten mutmasslichen Veränderungen auf nationaler Ebene (Klärung der Bundesaufgaben im ambulanten Bereich, Anpassung Rahmengesetzgebung IFEG) sowie bereits gewonnene Erkenntnisse auf interkantonaler Ebene (z.B. Erfahrungen für Bedarfserfassungs-Instrumente) sinnvoll mitberücksichtigt werden.

Innerkantonal gilt es ebenfalls, wichtige Aspekte weiterzuentwickeln. So ist das Zusammenwirken von Staat mit privaten Leistungserbringenden (Stiftungen und Vereine), die im Auftrag des Kantons ein bedarfsgerechtes Angebot für Menschen mit Behinderung zur Verfügung stellen, von grosser Bedeutung. Dieses gelebte Modell von Public Private Partnership ist unter den Aspekten von New Public Governance²³ auf eine verbindliche Basis zu stellen. Mittelfristig ist die unnötige Trennung zwischen ambulanten und stationären Leistungen in eine neue Form zu überführen, das selbständige bzw. begleitete Wohnen ist zudem zu fördern. Darüber hinaus soll der Wirkungsgrad für die einzelnen Menschen durch vermehrte Personenzentrierung sowie durch den Einbezug von Selbstvertretenden weiter gestärkt werden. Dafür ist ein System aufzubauen, mit dem die Bedürfnisse der Nutzenden systematischer erfasst werden können (z.B. Entwicklung des individuellen Hilfe- und Lebensplans und dann die Übersetzung in einen individuellen Bedarf).

Der Veränderungsprozess wird eine längere Zeit von schätzungsweise fünf bis zehn Jahren beanspruchen, da er sich dem Entwicklungs-Tempo von Menschen mit Behinderung genauso anpassen soll, wie den Umsetzungsmöglichkeiten der Leistungserbringenden (z.B. Umbau der heutigen Strukturen). Der Prozess soll auf der gewachsenen Kultur, die auf Kooperation und Einbezug der Betroffenen sowie der Leistungserbringenden setzt, aufgebaut werden.

10 Anhang

Bericht HSLU «Bedarfsrelevante Einflussfaktoren»

²³ Schubert, Herbert (2019). Reframing des Public und Social Management durch den neuen Governancediskurs. In: Kolhoff, Ludger (Hrsg.). Aktuelle Diskurse in der Sozialwirtschaft II. Wiesbaden: Springer VS. S. 3-18.